

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

## Diskussionsunderlag om Kungliga bibliotekets utkast till nationell biblioteksstrategi

Diskussionsunderlaget är framtaget med anledning av Kungliga bibliotekets (KB) utkast till en nationell biblioteksstrategi: [Från ord till handling. På väg mot en nationell biblioteksstrategi](#). Underlaget är tänkt att utgöra ett stöd för kommuner, regioner och landsting i att formulera egna remissyttranden och för att föra mer ingående diskussioner i förvaltningsledning och berörda nämnder. Detta eftersom förslagen i utkastet i stor utsträckning kan komma att påverka såväl kommunernas som regioner och landstings förutsättningar och möjlighet att bedriva sina olika biblioteksverksamheter.

Kommunerna finansierar och ansvarar för både folkbiblioteken och skolbiblioteken. I den mån regioner och landsting har sjukhusbibliotek ansvarar och finansierar de dessa. Regioner och landsting ansvarar också för regional biblioteksverksamhet, som delvis finansieras inom ramen för kultursamverkansmodellen. Ansvaret för de olika bibliotekstyperna regleras i bibliotekslagen.<sup>1</sup>

Eftersom strategin inte är en utredning och sekretariatet själv har valt att skicka ut utkastet ”för dialog i hela det allmänna biblioteksväsendet” i sin nuvarande form så är detta inte en formell remissrunda. SKL har dock valt att behandla utkastet som ett delbetänkande och lämnar därför ett politiskt behandlat yttrande. Yttrande är framtaget av beredningen för kultur och fritid och antas av SKL:s styrelse i september 2018. Alla kommuner, regioner och landsting har också möjlighet att lämna in synpunkter på utkastet till sekretariatet, senaste den 31 oktober 2018.

SKL genomför ett webinar den 23 augusti för att presentera utkastet övergripande, men också för att presentera SKL:s synpunkter så här långt. Då kommer det också att vara möjligt att göra inspel till den vidare processen. Inspel till SKL:s arbete framöver kan även skickas till [maria.jacobsson@skl.se](mailto:maria.jacobsson@skl.se)

### Uppdraget att ta fram en nationell biblioteksstrategi

2015 fick KB uppdraget av Kulturdepartementet att ta fram en nationell biblioteksstrategi, som ska vara klar i mars 2019. Uppdraget är att göra en fördjupad omvärldsanalys, föreslå långsiktiga mål och strategier för hela det allmänna biblioteksväsendet, göra en analys av vilka utvecklingsbehov som finns specifikt för

---

<sup>1</sup> [Bibliotekslag 2013:801](#)

skolbiblioteken samt fortsätta arbetet med att tillgängliggöra e-böcker via den nationella bibliotekskatalogen Libris.

Kungliga biblioteket har utsett ett sekretariat som sedan starten bland annat tagit fram en omvärldsrapport, ett antal fördjupande rapporter och i maj 2018 presenterade sekretariatet ett utkast till strategi: *Från ord till handling. På väg mot en nationell biblioteksstrategi*. Allt material som sekretariatet har tagit fram finns samlat [här](#) tillsammans med olika inspel som olika organisationer och myndigheter har skickat in under tiden.

### **SKL:s tidigare ställningstagande och övergripande kommentarer på utkastet**

SKL har aktivt följt arbetet med framtagandet av den nationella biblioteksstrategin. Redan i december 2015 anordnades en hearing för kommunala förvaltningschefer med ansvar för biblioteksfrågor. SKL har också deltagit med fyra medlemsrepresentanter samt en expert i den referensgrupp som KB har satt samman och sekretariat har varit sammankallande för. Dessa SKL-representanter skrev ett gemensamt skriftligt inspel hösten 2017<sup>2</sup>. Under våren 2018 valde dock två av referenspersonerna att lämna gruppen, eftersom att de upplevde att sakkunskapen och det som fördes fram på referensgruppsmötena inte omhändertogs av sekretariatet. Flera av de förslag som sekretariatet nu föreslår i utkastet är inte heller förankrade med referensgruppen.

Sekretariatet har varit inbjudna till SKL:s beredning för kultur och fritid vid två tillfällen samt till nätverksträffar för regionala kulturchefer. Utöver detta har SKL även haft enskilda möten med sekretariatet och tillsammans med olika medlemsrepresentanter. SKL har också skrivit ett av kapitlen i omvärldsanalysen<sup>3</sup>. För att fånga upp viktiga medskick från medlemmarna har SKL medverkat i en rad nätverksmöten och konferenser, framförallt anordnade av olika regionala biblioteksverksamheter i Sverige där kommunala bibliotekschefer och kulturpolitiker medverkat.

Med utgångspunkt från detta ges här några övergripande kommentar på sekretariatets utkast. Därefter följer kommentarer och ett urval av diskussionsfrågor för respektive kapitel i utkastet.

SKL är positiva till att det tas fram en gemensam nationell strategi för hela det allmänna biblioteksväsendet. SKL menar dock att utkastet i sin nuvarande form är mer av en handlingsplan med detaljerade åtgärdsförslag än ett strategiskt och långsiktigt dokument. En gemensam övergripande plan för den framtida biblioteksverksamheten saknas.

---

<sup>2</sup> [Inspel till arbetet med nationell biblioteksstrategi och reflektioner kring referensgruppsarbetet, oktober 2017](#)

<sup>3</sup> Holmgren, Fredrik och Maria Jacobsson, ”[Stad och land. Den demografiska utvecklingen och dess konsekvenser för biblioteken](#)”, *Den femte statsmakten. Bibliotekens roll för demokrati, utbildning, tillgänglighet och digitalisering*, KB 2017

I sin nuvarande form finns det många påståenden i utkastet, som beskrivs som allmänt vedertagna sanningar. Redan i förordet fastslår sekretariatet t.ex. att ”Vi vill med kraft påtala att det finns en stor och generell problematik som gäller människors ojämlika tillgång till biblioteksverksamhet. Detta gäller oavsett vilken bibliotekstyp man väljer att använda eller vilka medieresurser man har behov av.” (s. 4) Detta ska ses i ljuset av att kommunerna la 4,4 miljarder kronor på folkbiblioteken år 2016 - och denna summa ökar årligen. Det innebär bland annat att det finns 1 120 folkbiblioteksenheter i Sverige och att folkbiblioteken hade drygt 58 miljoner besök 2017<sup>4</sup>. Hur många skolbibliotek det finns är svårare att veta eftersom det officiella statistik som samlas in endast mäter de skolbibliotek som har minst en halvtidsanställning, men utifrån det kan man se att ungefär hälften av alla grundskole- och gymnasieelever har tillgång till bemannande skolbibliotek.

SKL håller med om att det finns olikheter och att det finns ett behov av att utveckla biblioteksverksamheten på olika platser i Sverige, men SKL håller inte med om att det finns en stor och generell problematik kring tillgången till god biblioteksverksamhet. Det är viktigt att det finns en samsyn på lokal, regional och nationell nivå kring vilka utmaningar man står inför framöver och att man gemensamt är överens om lösningarna. En nationell strategi kan bara bli framgångsrik om ansvariga huvudmännen kan känna igen sig i den och stå bakom den.

Resonemang förs i utkastet kring svårigheten att skriva en nationell strategi i en internationaliserad omvärld, men det står ingenting om svårigheten att skriva en strategi för ett område där statens ansvar är begränsat. SKL tycker att det är anmärkningsvärt med tanke på att regional och kommunal nivå, enligt bibliotekslagen, har stort ansvar både finansiellt och för hur biblioteksverksamheten organiseras och bedrivs.

Synpunkter som lämnades i det inspel som SKL:s referensgruppsrepresentanter skickade in hösten 2017 är fortfarande aktuella, t.ex. de delar som rör riktade statsbidrag och hur kompetensbehovet ser ut ur huvudmännens perspektiv.

### **Kommentarer och diskussionsfrågor**

Nedan beskrivs några av de åtgärdsförslag som finns i utkastet till nationell biblioteksstrategi. Utkastet är väldigt omfattande och sekretariatets förslag till åtgärder är på väldigt olika nivå. Det är därmed inte möjligt att kommentera varje avsnitt i detalj. SKL har därför valt att kommentera ett urval av alla de förslag som har direkt påverkan på kommuner, landsting och regioner. Kommentarererna är sorterade efter respektive rubrik i utkastet och till dessa finns också ett antal förslag till diskussionsfrågor.

---

<sup>4</sup> [Bibliotek 2017. Offentligt finansierade bibliotek](#), Kungliga biblioteket maj 2018

## Demokrati

Ett av huvudområdena för att stärka invånarnas rätt till fri åsiktsbildning och kunskap handlar om att arbeta specifikt mot de prioriterade målgrupperna i bibliotekslagen. I utkastet föreslås att Internationella bibliotekets roll som lånecentral för mångspråk förstärks. SKL tycker att det är bra att det föreslås att Internationella biblioteket, i ännu större utsträckning än idag, skulle kunna tjäna som ett stöd för såväl folk- som skolbibliotek. I utkastet är det dock stort fokus på att Internationella biblioteket ska tillhandahålla medier på olika språk. Folk- och skolbibliotek behöver visserligen ha möjlighet att låna medier på vissa språk, men framförallt behöver de stöd när det gäller inköp av medier och inte minst kompetensutveckling och konsultativt stöd. Internationella biblioteket har en ovärderlig språkkompetens för alla biblioteksenheter som inte själva har denna språkbredd. Internationella biblioteket tar även fram mallar och översätter broschyrer som folk- och skolbibliotek inte själva kan ta fram. Det finns också behov av stöd för hur man kartlägger vilka språk som finns lokalt och hur folk- och skolbibliotek kan jobba än mer med det demokratiska uppdraget i bibliotekslagen för de prioriterade grupperna.

*Vilket statligt stöd, förutom medier, är skolbibliotek och folkbibliotek i behov av när det gäller möjligheten att kunna erbjuda en likvärdig biblioteksverksamhet för Sveriges flerspråkiga befolkning? Kan/ska även den regionala biblioteksverksamheten spela en roll på detta område?*

## Tillgänglighet

I utkastet finns det en rad exempel på detaljerade skall-krav, ofta för en verksamhet som bibliotek redan bedriver. Enligt regeringsformen ska inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem. I propositionen till den nya bibliotekslagen för man ett ganska långt resonemang kring vilka konsekvenser lagen får för den kommunala självstyrelsen: ”En lagstiftning som garanterar medborgarna en viss service – vilket bibliotekslagen i flera avseenden gör – minskar generellt sett kommunernas och landstingens möjligheter att själva göra prioriteringar i sin verksamhet. Redan vid införandet av den nu gällande bibliotekslagen gjordes dock avvägningen att en enhetlig och likvärdig biblioteksservice är ett tillräckligt tungt vägande skäl för lagstiftning på området. Landstingen och kommunerna är vidare i hög grad fria att själva utforma hur de vill organisera sin biblioteksverksamhet, så länge minimikraven i bibliotekslagen uppfylls.”<sup>5</sup> Framförallt det sistnämnda har man inte tagit i beaktande i utkastet till den nationella biblioteksstrategin.

Ett exempel på skall-krav i utkastet finns under rubriken för tillgänglighet: ”För att nå nya användare ska uppsökande och utåtriktade aktiviteter ges förutsättningar att utvecklas.” (s.17) De senaste årens offentliga statistik från KB visar till exempel att antalet aktiviteter som folkbiblioteken anordnar ökar, men idag är den uppsökande

---

<sup>5</sup> S. 52, Regeringens proposition 2012/13:147 Ny bibliotekslag

verksamheten relativt osynlig i den officiella statistiken. Till exempel mäts endast fasta bokbussshållplatser, trots att allt fler kommuner använder bok/biblioteksbussar mer flexibelt. Som ett annat exempel kan man ta Bokstart. En typisk uppsökande verksamhet som både når nya grupper och är en del av det läsfrämjande uppdraget och denna aktivitet gömmer sig antagligen i "Aktiviteter i samarbete med BVC".

*Speglar den officiella statistiken den verksamhet som biblioteken bedriver idag? Är den ett stöd för biblioteken och dess huvudmän för att följa upp och utveckla verksamheten? Finns det behov av se över den befintliga statistiken för biblioteksområdet?*

### Utbildning

I utkastet står det att man har försökt att ha ett användarperspektiv i strategin, men om användarperspektivet hade varit genomgående hade det övergripande målet på detta område varit att skapa en sammanhållen kedja av olika slags biblioteksstöd för barn, elever och studenter i allt från förskola till högskola och universitet. Istället fokuseras det i utkastet på att lägga förslag om att införa en ny bibliotekstyp: förskolebibliotek. Vidare beskrivs skolbiblioteksverksamheten som ett område där "behovet av åtgärder är närmast akut" (s.26) och att man på sikt vill införa krav på bibliotek på vuxenutbildning och folkhögskolor, d.v.s. ett verksamhetsfokus.

Naturligtvis finns mycket att göra för att öka likvärdigheten i tillgång och användande av skolbibliotek, men de empiriska beläggen för att eleverna i allmänhet presterar bättre med skolbibliotek är inte alls så tydliga som sekretariatet vill föra fram i utkastet. Målen för skolbiblioteken är ofta desamma som för övriga skolverksamheten, digitaliseringen är inskriven i läroplanen och utvecklingsarbetet kring detta är i full gång i skolorna. Även källkritik och informationssökning finns med såväl i läroplan som i flertalet av kursplanerna. Läsfrämjande verksamhet arbetas med som en del inom språkutvecklande arbetssätt, inte bara i svenskämnet, utan inom alla ämnen. Därför är bibliotekstypen skolbibliotek svår att följa upp i skolan, där verksamheten är integrerad och målen för undervisningen även styr biblioteksverksamheten.

Det "akutläge" som lyfts fram bygger på KB:s officiella statistik kring skolbibliotek och där endast de skolbibliotek som har minst halvtidsbemanning räknas. Definitionen av skolbibliotek behöver ses över i den officiella biblioteksstatistiken och eventuellt kompletteras med annan relevant statistik, i samråd med SKL och berörda statliga myndigheter.

*Hur kan de föreslagna åtgärderna i utkastet komma att påverka kommuners, regioner och landstings handlingsutrymme och möjligheter att utveckla de olika typerna av biblioteksverksamhet?*

### Läsning

Även på detta område finns i utkastet förslag på detaljnivå, i detta fall hur regional biblioteksverksamhet ska bedriva kompetensutveckling inom området läsning:

”Kompetensutvecklingsinsatserna bör gälla utveckling av läsfrämjande metoder för både barn och vuxna.”(s. 36) Intentionen är god, men att beskriva insatserna på den här detaljnivå kan tjäna som indirekt/mjuk styrning. Flera regioner och landsting samarbetar redan med folkbiblioteken kring utveckling på det här området både via konferenser, utbildningar och inte minst forskning i samarbete med universitet och högskola samt med BVC gällande språkutveckling. En del regioner och landsting har också, som en effekt av kultursamverkansmodellen, valt att koppla samman den regionala biblioteksverksamheten med film och rörlig bild för att ytterligare förstärka arbetet kring det vidgade textbegreppet. SKL ser inte att förslaget att skapa en samlad nationell struktur för kontinuerlig kompetensutveckling inom biblioteksområdet skulle främja den typen av samarbete. Behoven ser också olika ut och där har de regionala biblioteksverksamheterna en unik kunskap och kompetens att i samarbete och dialog med folkbiblioteken i det egna länet stödja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet.

*Vilket stöd kan och ska statens insatser vara inom läsområdet? Hur kan kommunernas, regionernas och landstingens skilda förutsättningar, behov och möjligheter säkerställas i de statliga myndigheterna arbete? Vilka myndigheter behöver vara inblandande? Finns det samarbeten som skulle underlättas av samordning på nationell nivå?*

### **Digitalisering**

Digitalisering kan vara ett sätt att använda offentliga resurser mer effektivt. I utkastet till strategi ligger dock fokus snarare på digitisering, det vill säga konvertering av information från analog till digital form, än digitalisering och digital transformation.

Det är viktigt att utkastet pekar på problem som finns här och nu och som behöver lösas, t.ex. den digitala inlåsningseffekten både när det gäller e-böcker och öppen data. Men här menar SKL att KB redan idag har ett uppdrag kring detta: ”Myndigheten ska också verka för utveckling och samordning av digitala tjänster och system inom biblioteksväsendet.”<sup>6</sup> Fokus i den nationella biblioteksstrategin bör istället ligga på att man behöver jobba på nya sätt framöver och där digitaliseringen skulle kunna vara ett sätt att bidra till det.

*Hur kan staten stödja, sprida och vidareutveckla redan befintliga digitala lösningar och tjänster? Hur kan staten stimulera och stödja olika former av digital utveckling, t.ex. med automatisering och robotar?*

### **Infrastruktur**

Målet att eftersträva ett effektivt och samverkande biblioteksväsende med tydlig ansvarsfördelning är något som SKL:s referenspersoner lyfte i sitt inspel redan hösten 2017. Däremot ser inte SKL att de föreslagna åtgärderna, att just KB får en utökad och

---

<sup>6</sup> Förordning 2013:1050 med instruktion för Kungl. biblioteket



stärkt nationalbiblioteksfunktionen, är en bra lösning. Det finns ett behov, hos framförallt folkbibliotek och regional biblioteksverksamhet, av vissa stödjande funktioner på nationell och/eller statlig nivå, t.ex. förslaget på att det ska finnas möjlighet att ta del av biblioteksjuridisk rådgivning. Att vissa digitala bibliotekstjänster upphandlades eller finansierades på nationell nivå vore också bra. Men annars ser SKL snarare att samverkan mellan de olika statliga myndigheterna som på olika sätt hanterar biblioteksfrågor behöver öka.

I detta infrastrukturavsnitt beskrivs också hur regionala biblioteksverksamhet uppvisar stora skillnader och inte fullt ut stärker likvärdigheten inom folkbibliotekens arbete. Detta är inte regional biblioteksverksamhets uppdrag. I propositionen för den nya bibliotekslagen motiverades förändringarna från länsbibliotek till regional biblioteksverksamhet med att ”Uppdraget att sörja för den kompletterande medieförsörjningen har över tid förändrats och effektiviserats” och ”den regionala biblioteksverksamheten har i stället fått alltmer strategiska uppgifter kring medieplanering, kompetensutveckling, verksamhetsutveckling och omvärldsbevakning”<sup>7</sup>, vilket var en anpassning till den rådande verkligheten. Enligt propositionen valde man också dessa skrivningar för att de skulle vara öppna för ytterligare förnyelse och utveckling. De förslag som läggs i utkastet till den nationella biblioteksstrategin pekar ut en annan riktning för den regionala biblioteksverksamheten; en tillbakagång till kompletterande medieförsörjning och ett mer kompensatoriskt uppdrag.

I utkastet tar man inte heller hänsyn till att regional biblioteksverksamhet delvis finansieras av kultursamverkansmodellen där det står att ”Fördelningen av statsbidraget ska bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås samt ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer.”<sup>8</sup> Enligt förordningen ska regioner och landsting också ta fram kulturplaner i samverkan med kommunerna för att säkerställa att prioriteringarna är gemensamma. SKL menar att de fyra olika förslagen på förändringar i strukturen för regional biblioteksverksamhet inkräktar på det kommunala självstyret och är omotiverade och utan konsekvensanalys. Uppdraget beskrivs dessutom mer som ”statens förlängda arm” snarare än att vara ett stöd för de folkbibliotek som är verksamma i länet. Ett kraftigt utökat ansvar för skolbibliotek och folkhögskolebibliotek inom regional biblioteksverksamhet föreslås också, utan att någon uträkning vad det skulle innebära finansiellt presenteras och inte heller vilket behov av utökad kompetens det skulle innebära regionalt.

*Hur motsvarar statens insatser och stöd (KB, Kulturrådet, MTM, Skolverket m.fl.) era behov? Vilka förutsättningar behöver finnas för att samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå ska fungera? Hur kan kommunernas,*

---

<sup>7</sup> s. 34-35, Regeringens proposition 2012/13:147 Ny bibliotekslag

<sup>8</sup> Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

*regionernas och landstingens skilda förutsättningar, behov och möjligheter säkerställas i de statliga myndigheterna arbete?*

I detta avsnitt beskrivs också grundutbildningen för biblioteks- och informationsvetenskap samt kompetensutvecklingsbehovet. Det baseras helt på den rapport, *Profession, utbildning, forskning*, som utbildningsanordnarna fick i uppdrag av sekretariatet att skriva.

*Tillgodoser sekretariatets förslag gällande kompetens kommuners, landsting och regioners behov av kompetens? Finns det andra kompetenser eller andra relevanta utbildningsvägar som är relevanta och som inte beaktas i utkastet? Hur kan olika bibliotekstypers behov av kompetens mötas samtidigt som det inte skapas inlåsnings effekter när behoven i verksamheterna förändras?*