

# Regional biblioteksverksamhet

EN DEL AV DET REGIONALA UPPDRAGET OCH SOM STÖD  
FÖR KOMMUNERNA



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting

## Förord

Regional biblioteksverksamhet är en relativt okänd del av biblioteksväsendet. Med sitt uppdrag att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet för folkbiblioteken spelar de dock en viktig roll. Det är ett främjande och stödjande uppdrag som ibland kan vara svårt att beskriva. Den här rapporten är därför tänkt att bidra till en större kunskap om den här specifika verksamheten, både med en genomgång av regionala biblioteks- och kulturplaner och genom intervjuer med såväl kommunala som regionala företrädare. Vår förhoppning är att rapporten lyckas förmedla en aktuell och nyanserad verklighetsbild av den regionala biblioteksverksamheten.

Ambitionen är också att rapporten ger en fördjupad förståelse av värdet med ett fortsatt lokalt och regionalt ansvar och inflytande över biblioteksverksamheten, inom ramen för Sveriges decentraliserade samhällsorganisation med en stark kommunal självstyrelse. Rapporten är också ett viktigt inspel till den nationella biblioteksstrategin som behöver balansera väl mellan statens, regionens och kommunens ansvar. Framförallt vill vi att rapporten ska stimulera till ett konstruktivt idéutbyte om hur den regionala biblioteksverksamhetens potential inom det allmänna biblioteksväsendet bäst ska kunna tas till vara.

Rapporten har skrivits av Bo Per Larsson, Intellectum AB och tidigare sektionschef vid SKL. De delar som rör folkbibliotekens behov samt den regionala biblioteksverksamhetens ekonomi och personal har skrivits av Maria Jacobsson, SKL.

Stockholm, januari 2019

Gunilla Glasare

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad*

# Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
<b>Något om folkbibliotekens behov och utmaningar .....</b>	<b>6</b>
Demografi och ekonomi .....	7
Geografi.....	7
Utbud .....	7
Samverkan .....	8
Digitalisering.....	8
Kommunikation och kännedom.....	8
<b>Regional biblioteksverksamhet - en bakgrund .....</b>	<b>9</b>
Historik .....	9
Regional biblioteksverksamhet i bibliotekslagen.....	9
Ekonomi och personal.....	10
<b>Det regionala sammanhanget .....</b>	<b>13</b>
Kultursamverkansmodellen.....	13
Starkare roll för den regionala nivån .....	13
Motiv för ett ökat regionalt inflytande över kulturen .....	14
<b>Självstyrelse och likvärdighet.....</b>	<b>16</b>
Likvärdighet och statlig styrning inom kulturområdet.....	17
<b>Regional biblioteksverksamhet i kultur- och biblioteksplaner.....</b>	<b>19</b>
Utvecklingsområden.....	19
Arbetsätt inom den regionala biblioteksverksamheten.....	20
<b>Olika aktörers perspektiv på den regionala biblioteksverksamheten .....</b>	<b>22</b>
Likartade frågor och verktyg.....	22
Strategisk roll.....	24
Mellankommunal samverkan .....	24
Det regionala sammanhanget .....	25
Skilda förutsättningar.....	26
<b>Några slutsatser .....</b>	<b>27</b>
Den regionala biblioteksverksamheten ger ett verksamt stöd till de kommunala folkbiblioteken.....	27
Den regionala biblioteksverksamhetens arbetsformer bidrar till överblick och kunskap om de kommunala folkbibliotekens utvecklingsbehov.....	27
Den regionala biblioteksverksamheten behöver ingå i ett regionalt sammanhang .....	27
Den regionala biblioteksverksamheten bidrar till regional kultur, utveckling och hälsa .....	28

Kommunal samverkan kring medieförsörjning och angränsande frågor underlättar utvecklingen av den regionala biblioteksverksamhetens strategiska roll.....	28
Bibliotekslagens karaktär av ramlag begränsar inte den regionala (eller kommunala) biblioteksverksamhetens möjligheter att utforma sin verksamhet.	28
<b>Källförteckning .....</b>	<b>29</b>
Regionala kulturplaner .....	29
Regionala biblioteksplaner .....	30
Intervjuer .....	31

# Inledning

Hur fungerar den regionala biblioteksverksamheten? Vad har förändringarna i Bibliotekslagen inneburit? Hur har verksamheten påverkats av kultursamverkansmodellen? Vad har det ökade regionala ansvaret och inflytandet inneburit? Hur ser regionala kulturchefer och biblioteksansvariga på utvecklingen och vad anser kommunala bibliotekschefer att den regionala biblioteksverksamheten betyder? Denna rapport har som ambition att belysa dessa frågor och är disponerad enligt följande:

- Folkbibliotekens behov och utmaningar.
- Den regionala biblioteksverksamhetens framväxt och dess nuvarande uppdrag enligt Bibliotekslagen samt verksamhetens ekonomiska och personella resurser.
- Det principiella sammanhang där den regionala biblioteksverksamheten ingår med en decentraliserad samhällsorganisation, ett ökande regionalt inflytande, kultursamverkansmodellen och avvägningen mellan kommunal självstyrelse och nationell likvärdighet.
- Översikt av hur den regionala biblioteksverksamheten beskrivs i de regionala kultur- och biblioteksplanerna.
- Fördjupad beskrivning av den regionala biblioteksverksamheten utifrån intervjuer med kulturchefer och biblioteksansvariga i sex regioner samt bibliotekschefer i nio kommuner. Intervjuerna fokuserar bl.a. på samspelet med och mellan kommunernas biblioteksverksamhet samt förändringarna till följd av ändringar i bibliotekslagen och införandet av kultursamverkansmodellen.
- Sammanfattande iakttagelser och slutsatser.

Däremot behandlar inte rapporten behovet av insatser från den nationella nivån för att främja lokal och regional biblioteksverksamhet framöver. I rapporten diskuteras inte heller den bild av och de förslag om den regionala biblioteksverksamheten som förts fram i det utkast till nationell biblioteksstrategi som har diskuterats under 2018 eftersom synpunkter och ifrågasättanden om detta har framförts från flera olika instanser inom den tidsram som gäller för det nationella strategiarbetet. Förhoppningen är dock att denna rapport lyckats förmedla en aktuell och nyanserad bild av den regionala biblioteksverksamheten och att den ska stimulera till ett konstruktivt idéutbyte om hur dess potential inom det allmänna biblioteksväsendet bäst ska kunna tas till vara.

# Något om folkbibliotekens behov och utmaningar

Den regionala biblioteksverksamheten har enligt bibliotekslagen<sup>1</sup> till syfte att ”främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet”. Det är därför naturligt att en diskussion om den regionala biblioteksverksamheten tar sin utgångspunkt i folkbibliotekens behov och utmaningar liksom kommunernas förmåga att tillgodose respektive hantera dessa.

Folkbibliotekens roll har över tid förändrats. Utlån av media står fortfarande för en stor del av verksamheten, men har minskat sedan mitten av 1990-talet. Biblioteken som fysisk mötesplats har dock fått en ökad betydelse. Det visar sig inte minst i den offentliga statistiken där man kan se att det gjordes hela 63 miljoner fysiska besök på folkbiblioteken år 2017. Men även antalet besök har minskat över tid och det är långt ifrån alla människor som besöker biblioteken och tar del av verksamheten.

Vad gör då besökarna på biblioteket? De söker information, läser, går till sitt bibliotek för att träffas eller för att delta i något arrangemang eller kurs. Biblioteken spelar också stor roll för nyanlända bland annat genom att erbjuda språkkafé, sagostunder på flera språk, tidningar och tidskrifter på olika språk och inte minst genom att erbjuda fri tillgång till internet och datorer.

Denna förändrade roll ligger väl i linje med bibliotekslagens ändamålsparagraf:

*2 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.*

Den sista meningen förstärks sedan i de paragrafer i bibliotekslagen som rör folkbibliotekens uppdrag och ansvar specifikt och där det fastställs att folkbiblioteken ska ”vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov”.

---

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

Bibliotekslagen pekar också ut särskilda målgrupper som ska prioriteras i verksamheten: barn och unga, personer med funktionsnedsättning samt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska.

Några av de övergripande utmaningar som folkbiblioteken står inför handlar om att nå grupper som man inte når idag, olika verksamhetsspecifika utmaningar, men också de utmaningar som hela den offentliga sektorns står inför:

## **Demografi och ekonomi**

Sveriges befolkning förväntas fortsätta att öka och enligt befolkningsprognoserna är det andelen äldre som ökar mest. Antalet födda beräknas också vara fler än de som avlider. Dessutom ökar gruppen av utrikesfödda. Den förändrade demografien påverkar de ekonomiska förutsättningarna för den kommunala verksamheten, framförallt eftersom befolkningen i arbetsför ålder inte ökar i samma utsträckning som resten av befolkningen (skatteintäkterna minskar och det blir en generell arbetskraftsbrist), samtidigt som behoven av vård och omsorg ökar med en åldrande befolkning (kostnaden för den offentliga servicen ökar). Det finns också en tendens att en allt större andel av befolkningen bor i storstadsregionerna, även om det ser olika ut i olika delar av landet. Allt detta påverkar förstås även folkbibliotekens verksamhet.

## **Geografi**

Långa avstånd påverkar möjligheten såväl att besöka bibliotekets verksamhet som att rekrytera medarbetare till verksamheten. Biblioteken har en lång tradition av att arbeta med bok- och biblioteksbussar som ett sätt att skapa tillgänglighet och närhet, men allt fler kommuner utvecklar dessa och prövar även andra sätt att arbeta uppsökande. Vilka digitala lösningar som kan överbrygga hinder i t.ex. små landsbygdskommuner med låg befolkningstäthet och hög medelålder återstår att se.

## **Utbud**

Med ökningen av antalet utrikesfödda har biblioteken behövt se över sitt medieutbud och vilka aktiviteter man erbjuder så att det bättre speglar behovet hos den befolkning som finns i respektive kommun. Det kan t.ex. handla om att köpa in medier - och erbjuda verksamhet - på olika relevanta språk, men också att rekrytera personal med olika språkkompetens. Det kan vara en utmaning, speciellt för små kommuner.

## **Samverkan**

Samverkan med andra aktörer är central för folkbiblioteken och för att de ska kunna fullfölja sitt uppdrag. Förskolan och skolan är t.ex. viktiga samarbetspart- ner när det gäller det läsfrämjande uppdraget. Samverkan med andra kommuner när det gäller t.ex. bibliotekskataloger har successivt vuxit fram som ett sätt att kunna erbjuda sina invånare ett likvärdigt, kvalitativt bestånd. Det har också inneburit stordriftsfördelar och ofta har katalogsamarbeten inspirerat till fler kommunövergripande samarbeten. Exempel på andra viktiga samarbets- och samverkanspartners är kulturinstitutioner och andra aktörer i kulturlivet likväl som civilsamhället och folkbildningen. I vissa kommuner behöver den här sam- verkan öka för att nå prioriterade målgrupper och göra verksamheten tillgänglig för fler.

## **Digitalisering**

Digitaliseringens utveckling påverkar folkbiblioteken på olika sätt. Dels möter de användare som inte har digital kompetens och som söker sig till biblioteken för att få hjälp. Folkbiblioteken har också ett uppdrag via bibliotekslagen att ”verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kun- skapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet”. Kompetensen om dessa frågor hos de som arbetar på biblioteket skiljer sig dock åt. Folkbibliotekens kataloger agerar också i en digital infrastruktur som ibland är lokal, ibland regional och ibland nationell. Här finns behov av stöd. Dessutom övergår medierna i all högre utsträckning från att vara analoga till att vara digitala. Här finns utmaningar när det gäller tillgång, standarder och prismodeller, som är olika för olika medier och för olika bibliotekstyper.

## **Kommunikation och kännedom**

Folkbiblioteken är en relativt välkänd verksamhet, men stora grupper i samhället känner inte till vad biblioteken kan erbjuda. Här finns behov av att nyansera bilden av vad folkbiblioteken är och erbjuder och att kommunicera det.



# Regional biblioteksverksamhet - en bakgrund

## Historik

Regionalt stöd till lokal biblioteksverksamhet har en lång historia. Som exempel kan nämnas att landstinget i Norrbotten vid sitt första möte 1863 beslutade att bevilja 1000 riksdaler till länets sockenbibliotek med syftet att höja bildningsnivån hos invånarna. Riksdagens beslut 1929 om att varje län skulle ha ett centralbibliotek markerar en mer samlad ambition från statens sida att stärka folkbiblioteken. Utbyggnaden av centralbibliotek blev dock en utdragen process som avslutades först i början av 1950-talet.

Centralbibliotekens huvuduppgift var inledningsvis att komplettera de lokala biblioteken genom direkt och kostnadsfri utlåning av böcker, utsändande av vandringsbibliotek och biblioteksteknisk vägledning. Fram till 1990-talet hade länsbiblioteken kommunalt huvudmannaskap och var förlagda till värdkommunens huvudbibliotek samtidigt som kommunens bibliotekschef ofta också var länsbibliotekarie. Under lång tid var staten huvudfinansiär, men dess ekonomiska engagemang minskade i takt med att landstingens bidrag ökade.

Under 1980- och 1990-talet inordnades länsbiblioteken i landstingens kulturorganisation och huvudmannaskapet överfördes successivt till landstingen. Ytterligare steg mot ett samlat regionalt ansvarstagande togs genom kultursamverkansmodellen medan den nya bibliotekslagen 2014 angav en förändring av den regionala biblioteksverksamhetens inriktning och uppdrag.

## Regional biblioteksverksamhet i bibliotekslagen

I den nuvarande bibliotekslagen som trädde i kraft 2014 ändrades beteckningen länsbibliotek till regional biblioteksverksamhet. Lagen slår fast att varje landsting *ska* bedriva regional biblioteksverksamhet. Ändamålet ska vara att *främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.*

Enligt tidigare bestämmelser i 1997 års bibliotekslag *bör* länsbibliotek finnas i varje län och bistå folkbiblioteken med kompletterande medieförsörjning och andra regionala biblioteksuppgifter. I propositionen som föregick nuvarande lagstiftning konstaterades att uppdraget att sörja för den kompletterande medieförsörjningen förändrats och effektiviserats över tid, bland annat genom teknikutvecklingen och effektivare samarbetsmodeller. Den regionala biblioteksverksamheten borde därför istället få alltmer strategiska uppgifter kring medieplanering, kompetensutveckling, verksamhetsutveckling och omvärldsbevakning.

Mot bakgrund av denna utveckling valde lagstiftaren att istället för länsbibliotek utgå från begreppet regional biblioteksverksamhet och att beskriva denna som mer strategiskt inriktad. De nya skrivningarna uppfattades ligga i linje med utvecklingen av länsbibliotekens uppgifter samtidigt som de ansågs öppna upp för ytterligare utveckling och förnyelse. Kravet i den nya lagen på att landstingen ska bedriva regional biblioteksverksamhet bedömdes inte innebära någon reell skärpning utan snarare spegla den faktiska situationen. Man konstaterade att lagstiftningen inte inneburit något krav på att varje landsting ska ha ett fysiskt länsbibliotek och att det är möjligt för landstingen att tillgodose behovet av regional biblioteksverksamhet genom länsgränsöverskridande samarbeten med andra landsting.

År 2004 infördes en bestämmelse i bibliotekslagen om att kommuner och landsting ska anta planer för biblioteksverksamheten, ett krav som även finns kvar i den nya bibliotekslagen. I förarbetena klargörs att en särskild biblioteksplan ska antas även om arbetet med en sådan plan samordnas med arbetet med de regionala kulturplanerna. Lagstiftaren ansåg att planeringen av biblioteksverksamheten skulle riskera att bli alltför översiktlig om den helt integreras i de allmänna kulturplanerna

Bibliotekslagen anger också att den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Denna myndighet ska tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används. Det är Kungliga biblioteket som haft och har detta uppdrag.

## Ekonomi och personal

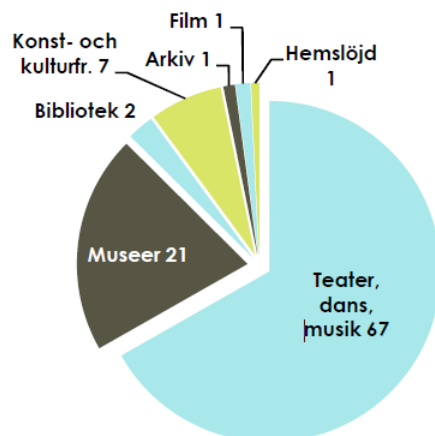
De sammanlagda medlen för kultur i regionerna/landstingen uppgick 2017 till 4,4 miljarder kronor. Till detta kommer statens medel i kultursamverkansmodellen: 1,4 miljarder kronor 2017.<sup>2</sup> Hur stor del av detta som avsätts för regional biblioteksverksamhet är svårt att uppskatta. I *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet 2010:11* konstaterades att de dåvarande länsbiblioteken huvudsakligen finansierades av sina huvudmän, landstingen. Staten bidrog då i genomsnitt med ca en fjärdedel av finansieringen.<sup>3</sup>

Senast gången som Kulturrådet gjorde en sammanställning över hur kultursamverkansmodellens medel fördelades per konst/kulturområde var 2015. Den visade då att ungefär 2 % av totalbudgeten (statliga och regionala medel) gick till regional biblioteksverksamhet. Fördelningen mellan konst/kulturområdena hade då inte förändrats nämnvärt sedan 2010.

---

<sup>2</sup> [Samhällets utgifter för kultur 2017](#), Myndigheten för kulturanalys 2018

<sup>3</sup> *Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet 2010:11*, s. 52



Figur 4: Fördelning statliga och regionala årliga bidrag

Diagrammet är hämtat ur Kulturrådets skrift *Kultursamverkansmodellen. Ekonomi och personal till och med 2015*, s. 12

I samma rapport finns ett avsnitt kring hur de olika konst- och kulturområdenas ekonomiska utveckling har sett ut under perioden 2010–2015. I rapporten konstateras att ”Biblioteksområdet är det enda verksamhetsområdet som uppvisar en minskning av de regionala och statliga årliga bidragen, räknat i fasta priser. Denna minskning gäller även om samtliga offentliga årliga bidrag (statliga, regionala och kommunala) räknas in. För alla andra områden har även summan av de offentliga årliga bidragen ökat.”<sup>4</sup>

Men läser man vidare förklaras minskningarna på biblioteksområdet nästan helt av att Region Skåne minskade sina bidrag till regional biblioteksverksamhet mellan 2010 och 2011. Minskningen berodde i första hand på att den regionala verksamheten flyttade och därmed fick lägre lokalkostnader. Och som Kulturrådet konstaterar: ”Om Skåne tas bort ur sammanställningen har de statliga och regionala årliga bidragen till regional biblioteksverksamhet ökat med 1,4 procent och de samlade offentliga årliga bidragen ökat med 5,3 procent.”<sup>5</sup>

Enligt Kulturrådets senaste uppföljningsrapport för kultursamverkansmodellen redovisades 83,5 årsarbetskrafter inom regional biblioteksverksamhet för 2017.<sup>6</sup> Men då redovisade Gävleborg, Halland, Värmland och Västra Götaland den personal som arbetar inom regional biblioteksverksamhet inom ramen för konst- och kulturfrämjande verksamhet (likadant med verksamhetens totala kostnader och intäkter). Årsarbetskrafter för dessa regioner och landsting tillkommer alltså. Eftersom Stockholms läns landsting inte ingår i kultursamverkansmo-

<sup>4</sup> *Kultursamverkansmodellen. Ekonomi och personal till och med 2015*, Kulturrådet

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> *Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2016 och 2017*, Kulturrådet 2018

dellen finns inte heller de årsarbetskrafter som arbetar med regional biblioteksverksamhet där medräknad i dessa siffror. Någon sammanställning över hur många som faktiskt arbetar med regional biblioteksverksamhet finns därför inte.

Ovanstående visar också att regioner och landsting organiserar sin verksamhet på olika sätt och det därför kan vara svårt att återrapportera exakt vilka resurser som har gått till vilken verksamhet. Det kan också tyda på att resurser, både ekonomiska och personella, används på nya sätt och att olika professioner arbetar tillsammans över konst- och kulturområdena.

Detta visar även att det är svårt att jämföra de olika regionerna och landstingens verksamhet. De arbetar på olika sätt, inte minst eftersom regionerna skiljer sig åt geografiskt och befolkningsmässigt. Kommunerna har också olika behov, vilket påverkar hur verksamheten organiseras.

Till sist är det viktigt att påminna sig om att en av poängerna med kultursamverkansmodellen är att, utöver att bidra till de nationella kulturpolitiska målen, ge ökade möjligheter till regionala prioriteringar och variationer.<sup>7</sup>

## Uppföljning

I den kvantitativa redovisning som regioner och landsting lämnar till Kulturrådet gällande kultursamverkansmodellen följs den regionala biblioteksverksamheten upp genom att de redovisar antal stödtilfällen och vidareutbildningsaktiviteter för personal vid folkbibliotek. Det vill säga en relativt begränsad del av verksamheten. Frågan kan ställas om detta är den mest adekvata statistiken. Tittar man dessutom på hur dessa aktiviteter fördelas skiljer de sig åt markant från år till år, både inom och mellan regioner och landsting. Precis som när det gäller ekonomi och personal beror detta bland annat på att regionerna organiserar sin verksamhet på olika sätt, men också för att behoven av stöd hos kommunerna ser olika ut. Sammantaget visar dock Kulturrådets statistik att den regionala biblioteksverksamheten i snitt genomför ca 2 000 stödtilfällen och ca 500 utbildningstillfällen per år.

Regioner och landsting lämnar också en kvalitativ uppföljning till Kulturrådet gällande de olika verksamheterna inom ramen för kultursamverkansmodellen. Denna redovisning ger en betydligt bredare bild av arbetet och kan belysa särskilda satsningar som görs samt kopplar uppföljning till de olika regionernas kulturplaner.

Kulturrådet ser över så väl den kvantitativa som den kvalitativa uppföljningen av kultursamverkansmodellen, bland annat utifrån Statskontorets senaste översyn<sup>8</sup> och i samarbete med Myndigheten för kulturanalys. Detta både för att underlätta uppgiftsinlämningen, men också för att öka användbarheten och kvaliteten av de uppgifter som lämnas in.

---

<sup>7</sup> Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet

<sup>8</sup> *Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn 2018:15*  
Statskontoret

# Det regionala sammanhanget

## Kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellen började genomföras 2011<sup>9</sup> och omfattar från 2013 samtliga landsting och regioner utom Stockholms läns landsting. Den är en av de stora kulturpolitiska reformerna under senare år och syftar till att flytta beslut om kulturpolitiken närmare medborgarna och att skapa förutsättningar för regionala variationer och prioriteringar. Kultursamverkansmodellen regleras i särskild förordning.<sup>10</sup>

I varje län, som ingår i kultursamverkansmodellen, ska en regional kulturplan tas fram som beskriver landstingets prioriteringar för den regionala kulturverksamheten. Kulturplanen omfattar en treårsperiod och ska utgöra underlag för statens beslut om medfinansiering samtidigt som den är ett grunddokument för den regionala kulturverksamheten. De områden som medfinansieras är

- Professionell teater-, dans- och musikverksamhet
- Museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete
- Biblioteksverksamhet
- Läs- och litteraturfrämjande verksamhet
- Professionell bild- och formverksamhet
- Regional enskild arkivverksamhet
- Filmkulturell verksamhet
- Främjande av hemslojd

Kulturplanen tas fram i en bred och omfattande dialog med kommuner, civilsamhälle och det professionella kulturlivet vilket på många håll inneburit att den omfattar fler kulturområden än de som anges i förordningen. Den regionala biblioteksverksamheten är en självklar del av den regionala kulturplanen vilket haft positiva konsekvenser för verksamheten.

## Starkare roll för den regionala nivån

Införandet av kultursamverkansmodellen bör ses i ljuset av att den regionala nivån erhållit en stärkt roll under de senaste decennierna. I grunden bör detta ses som en konsekvens av att Sverige har en decentraliserad samhällsorganisation där en stor del av den offentliga verksamheten sköts av kommuner och landsting/regioner.

Den kommunala självstyrelsen har växt fram under århundraden och långt innan vi i mitten av 1800-talet fick kommuner och landsting. De erfarenheter som vunnits har också inneburit att självstyrelsen fått en stark ställning i regeringsformen. Kommuner på lokal och regional nivå ges *handlingsutrymme* genom att de ska hantera sina uppgifter på den kommunala självstyrelsens grund. De får

<sup>9</sup> Efter förslag i kulturutredningen och senare kulturpropositionen *Tid för kultur* 2009/10:3

<sup>10</sup> Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet

*handlingskraft* genom beskattningsrätten och möjligheten att därmed själv finansiera huvudparten av sina uppgifter. De får *legitimitet* genom att besluten fattas av fullmäktigeförsamlingar som utses av medborgarna genom allmänna val men också genom att självstyrelsens betydelse och innehåll läggs fast i vår grundlag, Regeringsformen. Och även om riksdagen genom lagstiftning kan inskränka självstyrelsen så har den utformat mekanismer som ska ge självstyrelsen ett skydd. Det handlar främst om två viktiga principer som ska tillämpas vid all lagstiftning som berör den kommunala sektorn:

- *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* innebär att staten inte ska införa nya, obligatoriska uppgifter för kommunerna utan finansiering.

Den kommunala självstyrelsen syftar ytterst till att stärka demokratin och att göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Frågor ska avgöras nära de medborgare som berörs och av politiska församlingar som de själva har valt. De förtroendevalda ska kunna basera besluten på sin kunskap och överblick över lokala förhållanden och på breda och kontinuerliga kontakter med medborgarna. Därmed förväntas de kunna göra kloka avvägningar mellan olika behov och intressen och utforma verksamheten efter förutsättningarna i den egna kommunen eller länet. När kommuner och landsting prövar olika lösningar får de samtidigt möjlighet att jämföra sig med och lära av varandra. Det skapar i sin tur förutsättningar för innovationer och ökad effektivitet.

## **Motiv för ett ökat regionalt inflytande över kulturen**

Landstingens verksamhet har sedan länge dominerats av hälso- och sjukvården även om de också bedrivit ett omfattande arbete med näringslivsutveckling, kollektivtrafik, kultur och utbildning. Däremot har de inte haft huvudansvaret för länets utveckling eller vare sig haft mandat eller legitimitet att leda och samordna det regionala utvecklingsarbetet. Den uppgiften har istället sedan lång tid tillbaka tillkommit länsstyrelserna, dvs. en statlig myndighet. Under de senaste två decennierna har dock allt fler landsting tagit över det regionala utvecklingsansvaret och från 2019 gäller detta samtliga landsting som därmed har möjlighet att beteckna sig som regioner. Införandet av kultursamverkansmodellen bör ses som en del av denna utveckling mot ett ökat regionalt ansvarstagande.

En grundläggande faktor bakom det ökade regionala inflytandet är att den nationella nivån ser värdet av och har goda erfarenheter av en decentraliserad samhällsorganisation. Det finns en insikt om att förutsättningarna varierar i olika delar av landet och att det därför krävs olika prioriteringar och satsningar för att förverkliga nationella mål inom olika politikområden. Det finns också en insikt om att ett politiskt ledarskap på lokal och regional nivå är en förutsättning för att skapa engagemang och förankring hos såväl medborgare som berörda aktörer.

Ett ökat regionalt ansvar och inflytande för regionernas allmänna utveckling har bidragit till ett stärkt inflytande även inom kulturområdet. Regionerna har genom sina förtroendevalda demokratisk legitimitet och förankring. Det innebär goda möjligheter att föra en bred dialog med viktiga aktörer inom regionens kulturliv såsom kommuner, det professionella kulturlivet och civilsamhället. En sådan dialog ger underlag för att göra prioriteringar och satsningar som är anpassade efter regionens behov. Därmed kan statliga kulturanslag genom regionens försorg användas mer effektivt. Men dialogen ger också regionen möjlighet att mobilisera regionala aktörer inom kulturområdet och bidra till ökad samverkan och mer långsiktiga, koordinerade och kraftfulla insatser.

Det bör ses som en styrka att biblioteken är en del av en samlad kultursektor som fått en starkare politisk uppmärksamhet och förankring. Samtidigt som biblioteksverksamheten – i likhet med övriga kulturområden – har en stark egen identitet och behöver utvecklas utifrån sina egna förutsättningar finns stora fördelar med att den samverkar med andra kulturområden och politikområden. Dessutom erbjuder folkbiblioteken i många kommuner arenor och mötesplatser för olika konst- och kulturformer och för olika grupper av invånare. Det kan samtidigt finnas farhågor för att den regionala biblioteksverksamheten ska bli osynlig och trängas undan av mer synliga insatser inom andra konst- och kulturområden. Den regionala biblioteksverksamheten syftar ju till stöd och främjande av en verksamhet som sköts av kommunerna och som är väl etablerad, relativt självgående och har jämförelsevis stabila ekonomiska villkor.

Det finns dock uppenbara möjligheter för den regionala biblioteksverksamheten i att vara en del av kultursamverkansmodellen. De återkommande dialogerna mellan kommunerna och regionerna, inom ramen för modellen, skapar förutsättningar för att även den regionala biblioteksverksamheten ska få en starkare och bredare förankring i olika delar av länet. Denna dialog kan ge impulser till samverkan med andra kulturområden och aktörer men även tillföra nya perspektiv på hur biblioteksverksamheten och det läs- och litteraturfrämjande arbetet i stort kan bedrivas och nå fler. Målet att göra biblioteksverksamheten tillgänglig för särskilt prioriterade grupper har sin motsvarighet inom hela kulturområdet vilket skapar förutsättningar för samverkan, erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande. Den breda ansatsen med flera kulturområden och ett ökat regionalt politiskt engagemang skapar också förutsättningar för att ge biblioteksverksamheten en mer framträdande plats inom landstinget/regionen – även om man ”bara” är en av flera aktörer inom en bred kulturverksamhet.

# Självstyrelse och likvärdighet

Den nationella nivån har ofta haft en klugen syn på den kommunala självstyrelsen. Man ser betydelsen av en samhällsorganisation med lokal och regional kapacitet att driva viktiga verksamheter och hantera olika utmaningar utifrån varierande förutsättningar i olika delar av landet. Samtidigt drar man sig inte för att införa en mer eller mindre omfattande styrning av kommunernas och landstingens verksamheter. Man har ofta motiverat detta genom att peka på befintliga skillnader och argumentera för ökad *likvärdighet*. Frågan om självstyrelse vs likvärdighet utgör också ett reellt dilemma som måste kunna hanteras. I grunden handlar det om att väga de demokrati- och effektivitetsvärden som följer av självstyrelsen mot värdet av en likvärdig samhällsservice.

Vad innebär då likvärdighet? En av de mer utförliga diskussionerna om begreppet gjordes för mer än tio år sedan av Ansvarskommittén<sup>11</sup>. Den definierade principen om likvärdighet som att en offentlig tjänst skall vara av lika värde för alla medborgare oavsett ålder, kön, ekonomiska förutsättningar eller bostadsort. Därmed fokuserade man *utbytet* av tjänsten och inte de insatser som krävs för att skapa denna. Man ansåg att de tjänster som erbjuds inte behöver vara identiskt lika och kommittén varnade för att en stelbent uttolkning av likvärdighetsmålet skulle motverka en ändamålsenlig anpassning till lokala förhållanden och därmed försämra effektivitet och resultat för brukarna av en offentlig tjänst.

Ansvarskommittén ansåg att en nationell styrning som inriktas på att specificera mått för kvalitet och resultat som vid varje tidpunkt skall vara uppfyllda i hela landet skulle ha stora avigsidor. Kommittén förespråkade istället ett dynamiskt synsätt när det gäller likvärdighet. En ordning med lokal handlingsfrihet tillgodoser kravet på likvärdighet genom att driva en utveckling med ständiga förbättringar. De lokala aktörernas strävan att förbättra den egna verksamheten i kombination med en nationell fokusering på likvärdighet kan, enligt kommittén, skapa en samhällsorganisation där olika aktörer inspireras eller tvingas till förnyelse och därmed skapar ökade värden för brukarna.

Utifrån Ansvarskommitténs fokus på *värdet* av en tjänst, dvs. det utbyte som tjänsten ger varje medborgare, blir skillnader i resursinsats, organisation och processer ointressanta när det gäller att bedöma likvärdigheten. Dessa aspekter har naturligtvis betydelse för den kommun eller landsting/region som vill styra sin verksamhet mot förbättrade resultat. Men det är inte skillnader i dessa avseenden som avgör om verksamheten har någorlunda lika värde i olika kommuner eller landsting/regioner. Tvärtom kan verksamheter behöva utformas på olika sätt och till och med vägledas av olika mål och strategier för att leva upp till mer de mer övergripande målen i lagstiftningen.

---

<sup>11</sup> SOU 2007:10 Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft



En slutsats är att man bör undvika en nationell strävan efter ökad likformighet och därmed starkare styrning. Det lokala och regionala ansvarstagandet har större förutsättningar att leda till kvalitet och dynamik än en modell som strävar efter likformighet. Annorlunda uttryckt: Det viktiga är att ständigt söka förbättra och utveckla verksamheterna även om det uppstår skillnader därför att några kommuner eller landsting/regioner går före eller utvecklas snabbare än andra. Man måste också acceptera skillnader som uppstår därför att lokala och regionala förhållanden varierar vilket innebär att vissa frågor ges högre prioritet under en period och att satsningar inom andra områden därför måste stå tillbaka.

### **Likvärdighet och statlig styrning inom kulturområdet**

Statens styrning varierar mellan olika politikområden. När det gäller kulturområdet är styrningen begränsad. Huvuddelen av kommunernas kulturverksamhet är frivillig. Styrningen av folkbibliotekens verksamhet genom bibliotekslagen är översiktlig. Bibliotekslagen innehåller visserligen bestämmelser som innebär konkreta begränsningar av självstyrelsen:

- verksamheten *ska* syfta till att uppnå vissa nationella mål,
- det *ska* finnas folkbibliotek i varje kommun,
- boklån *ska* vara avgiftsfria,
- vissa angivna grupper *ska* prioriteras,
- det *ska* upprättas en biblioteksplan.

Å andra sidan innebär dessa bestämmelser inte några *reella* begränsningar av kommunernas biblioteksverksamhet. Det handlar om en väl etablerad verksamhet där lagens bestämmelser har bred acceptans. Det är också bestämmelser som ger stor frihet att utforma och utveckla kommunens biblioteksverksamhet.

Detta gäller i än högre grad den *regionala* biblioteksverksamheten. Bibliotekslagen liksom regleringen av kultursamverkansmodellen kan knappast sägas begränsa friutrymmet. Det är snarast så att såväl bibliotekslagstiftning som kultursamverkansmodell utgår från att verksamheten ska kunna se olika ut, att den ska utformas efter lokala och regionala förutsättningar och behov och att den just därför förväntas bidra till utveckling och förnyelse. De problem som har kommit att förknippas med kultursamverkansmodellen handlar snarast om att de statliga anslagen inte räknats upp i takt med kostnadsutvecklingen samt att nya konstområden har tillkommit i modellen. Det har därmed inneburit en övervältning av kostnadsansvaret från stat till landsting och regioner. Inom den kommunala sektorn finns en generell kritik mot specialdestinerade statsbidrag utifrån att dessa minskar utrymmet för lokala och regionala prioriteringar, skapar osäkra planeringsförutsättningar och medför en oproportionerligt tidskrävande administration. När det gäller kultursektorn leder mängden av riktade satsningar och medel för enskilda projektalltför ofta till en ryckighet i planeringen och innebär långt ifrån alltid att de satsningar prioriteras som bedöms som mest angelägna lokalt och regionalt.

Statens roll generellt handlar dock inte enbart om juridisk och ekonomisk styrning. Staten har en viktig uppgift när det gäller nationell utvärdering och uppföljning för att skapa överblick och ge underlag för förbättringar. En annan central statlig uppgift är att svara för högskoleutbildningar för att säkra en långsiktig personalförsörjning. Inom biblioteksområdet finns en rad behov där nationell samordning kan vara motiverad, vilket också förts fram från regionerna i diskussionen om en nationell biblioteksstrategi. Sådana insatser kan spela en viktig och positiv roll, men behöver utformas i nära samspel med regioner och kommuner.

# Regional biblioteksverksamhet i kultur- och biblioteksplaner

De regionala kultur- och biblioteksplanerna ger en allmän bild av den regionala biblioteksverksamheten. I kulturplanerna är beskrivningen mer översiktlig medan biblioteksplanerna ger en tydligare och mer fyllig bild även om de varierar i omfattning och utformning. Det är dock vanligt att biblioteksplanen redovisar gällande lagstiftning samt kopplingen till den regionala kulturplanen. Det är också vanligt att den beskriver det allmänna biblioteksväsendet i länet och biblioteksverksamhetens utmaningar och utvecklingsområden samt planerade satsningar liksom metoder och arbetssätt. Förutom den regionala biblioteksverksamheten behandlas landstingens/regionernas övriga biblioteksverksamhet, som sjukhusbibliotek och folkhögskolebibliotek i flertalet planer. Nu gällande planer har tillkommit vid olika tidpunkter, en del gäller från 2019 medan andra trädde ikraft betydligt tidigare. Det innebär att situationen idag kan ha förändrats väsentligt sedan planen antogs. Man kan ändå se att planerna ger en god bild av vilka utvecklingsområden som identifierats och av vilka arbetssätt och metoder som man använder. Att man ibland använder olika begrepp och beteckningar och strukturerar innehållet på olika sätt ligger i sakens natur.

## Utvecklingsområden

I de regionala kultur- och biblioteksplanerna återkommer några teman bland de utvecklingsområden som beskrivs:

- **Biblioteken som mötesplats.** Här lyfter man ofta betydelsen av öppenhet och tillgänglighet och vikten av att biblioteken når fler medborgare, framför allt prioriterade grupper som barn och unga, funktionshindrade, språkliga minoriteter och personer med andra modersmål än svenska. Man lyfter också betydelsen av öppenhet mot det omgivande samhället och bibliotekens roll som kulturellt centrum. Många planer hänvisar till barnkonventionen, lyfter betydelsen av ett normkritiskt perspektiv och av att uppmärksamma hbtq-personers behov.
- **Likvärdig biblioteksverksamhet.** Flera planer innehåller en uttalad målsättning att medverka till en likvärdig biblioteksverksamhet i länets kommuner, något som ska underlättas genom olika former av samverkan mellan folkbiblioteken men också genom fortbildning och metodutveckling.
- **Digital delaktighet.** Inom detta utvecklingsområde planeras och genomförs en rad insatser – ofta utifrån länets digitala agenda eller en digital strategi för biblioteksverksamheten och i form av kompetensutveckling och metodutvecklingsprojekt. Planerna uttrycker hög medvetenhet om områdets betydelse. Behovet av media- och informationskunnskap (MIK) lyfts fram utifrån såväl ett professionellt som ett medborgarperspektiv.

- **Läs- och litteraturfrämjande.** Området är långt ifrån nytt men växlas upp utifrån nationella satsningar och ökade och delvis förändrade behov. Planerna fokuserar bl.a. på att använda beprövade och att utveckla nya metoder och att utveckla bibliotekspersonalens kompetens inom området. Flera län satsar dessutom på att genom olika aktiviteter utveckla bibliotekens roll för att synliggöra och stimulera nya och oetablerade författarskap.
- **Många språk.** Det stora antal nyanlända ställer biblioteken inför nya utmaningar både när det gäller medieförsörjning och metoder för att stimulera läsande. Samverkan med bildningsförbund och SFI är därför viktiga. Det handlar också – i varierande grad – om att tillgodose de nationella minoriteternas behov. Även teckenspråkets ställning lyfts fram.
- **Biblioteksservice och professionalitet.** Den regionala biblioteksverksamheten bidrar på olika sätt till att utveckla det regionala samarbetet kring biblioteksteknisk och administrativ samverkan för att bidra till ökad effektivitet och kvaliteten vid folkbiblioteken. Man bidrar till arbetet med kommunernas biblioteksplaner och till ett systematiskt kvalitetsarbete där utvärdering och uppföljning är en del. Professionens utveckling stöds även genom kompetens- och metodutveckling samt olika utvecklingsprojekt.

### Arbetsätt inom den regionala biblioteksverksamheten

I avsnittet om utvecklingsområden återkommer ett antal av de instrument som står till den regionala biblioteksverksamhetens förfogande. I de följande ger vi en översikt av några av de viktigaste verktygen som beskrivs i de regionala kultur- och biblioteksplanerna. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

- **Nätverk.** Denna arbetsform tycks vara den vanligaste och kanske viktigaste. Det handlar om nätverk för länets bibliotekschefer och för olika specialfunktioner inom biblioteksverksamheten, men också kring arbetet för särskilda målgrupper eller olika utvecklingsområden. Det är också vanligt att man inom nätverken bildar arbetsgrupper för att komma vidare i en fråga. Genom nätverken sker en funktionell samverkan mellan regional biblioteksverksamhet och kommunernas folkbibliotek och säkrar att insatserna tillgodoser reella behov. Men det finns också mer gränsöverskridande nätverk för samverkan med relevanta aktörer inom eller utanför länet – som bildningsförbund, utbildningsanordnare, förskolor, författare, brukar- och patientorganisationer och den förebyggande barnhälsovården.
- **Kompetens- och metodutveckling.** Den regionala biblioteksverksamheten anordnar eller bidrar på annat sätt till ett relevant och brett utbud av fortbildning för bibliotekspersonal. Man stödjer också projekt för att utveckla såväl beprövade som nya metoder för att hantera olika utmaningar inom biblioteksverksamheten. En annan viktig uppgift är omvärldsbevakning och att utveckla och sprida ny kunskap. Men tar fram förstudier och rapporter och några regioner initierar och finansierar forskning inom området.

I biblioteksplanerna betonas att man tillämpar ett handledande och processinriktat arbetssätt och markerar därmed att man har en främjande och inte styrande roll i förhållande till kommunernas bibliotek.

- **Samverkan medieförsörjning.** Den regionala biblioteksverksamheten spelar en viktig koordinerande roll för att upprätthålla och utveckla samverkan som rör medieförsörjning. Det handlar om upphandling av vissa e-tjänster, logistik och transporter mellan länets bibliotek eller gemensamma funktioner för webbportal, lånekort och andra rutiner. I några län har denna typ av samverkan formaliserats genom samverkansavtal eller inom ramen för en gemensam nämnd.

# Olika aktörers perspektiv på den regionala biblioteksverksamheten

För att komplettera, fördjupa och aktualisera den beskrivning som ges i kultur- och biblioteksplanerna genomfördes under november-december 2018 telefonintervjuer med tre kategorier som alla har strategiska roller i förhållande till den regionala biblioteksverksamheten. Det handlar om regionala kulturchefer och chefer eller motsvarande för den regionala biblioteksverksamheten. Det handlar vidare om kommunala bibliotekschefer för att få kommunernas syn på hur den regionala verksamheten fungerar.

Det har inte funnits utrymme att intervjua företrädare från samtliga regioner och än mindre samtliga kommuner. Det har därför varit nödvändigt att göra ett urval. För att spegla regionala skillnader inom verksamheten intervjuades företrädare från sex regioner (Jämtland-Härjedalen, Kalmar, Norrbotten, Skåne, Värmland, och Östergötland) samt kommunala bibliotekschefer från Bromölla, Helsingborg, Jokkmokk, Linköping, Lomma, Motala, Piteå, Ystad och Åtvidaberg. Valet av regioner syftade till att fånga in regioner med varierande folkmängd, yta och befolkningstäthet. Regionerna är dessutom geografiskt spridda och omfattningen av kommunal bibliotekssamverkan varierar. Ett urval innebär alltid begränsningar och kan innebära att viktiga synpunkter och aspekter inte kommer fram. Vår förhoppning är dock att intervjuerna ska kunna ge en allsidig och någorlunda representativ bild av verksamheten samtidigt som faktiska skillnader kan belysas.

Vid intervjuerna ställdes frågor om hur biblioteksverksamheten är involverad i regionens kulturverksamhet och om den regionala kulturplanens och kultur-samverkansmodellens betydelse. Vidare ställdes frågor om framtagande och genomförande av den regionala biblioteksplanen och om samverkan och rollfördelning mellan den regionala biblioteksverksamheten och kommunerna. Frågorna har ställts så att de tre kategorierna av intervjupersoner skulle kunna delge sina respektive erfarenheter och synpunkter. I det följande redovisas en samlad bild av vad som framkom vid dessa intervjuer.

## Likartade frågor och verktyg

När de som leder den regionala biblioteksverksamheten beskriver vilka frågor som de arbetar med och vilka arbetsmetoder de tillämpar bekräftas den bild som framträder i de regionala biblioteksplanerna respektive de årliga verksamhets- och utvecklingsplanerna. Arbetet har en tydlig inriktning på att förverkliga de mål och den inriktning som anges i bibliotekslagen gentemot prioriterade grupper och inom de områden som lyfts fram i olika nationella satsningar. Det är uppenbart att den regionala biblioteksverksamheten har en tydlig förankring i

det svenska biblioteksväsendet. Uppgifterna att främja läsande, förbättra den digitala tillgängligheten och medie- och informationskunnandet, utveckla biblioteken som mötesplats och arena samt att främja mångspråkighet och att arbeta mot prioriterade grupper, särskilt barn och unga präglar verksamheten. Bibliotekens roll som aktörer i demokrati- och samhällsutvecklingen och deras betydelse som öppna, tillgängliga och dynamiska arenor i lokalsamhället lyfts fram.

Skilda befolkningsmässiga och geografiska förhållanden påverkar hur den regionala biblioteksverksamheten bedrivs. Närheten till universitet och forskningsinstitutioner utnyttjas i olika grad för att stärka personalens kompetens, arbetet gentemot vissa av de nationella minoriteterna får olika tyngd och omfattning i olika delar av landet och omfattningen och utformningen av utvecklingsprojekten varierar. Det gör också den regionala biblioteksverksamhetens roll och konkreta ansvar för frågor som rör samverkan kring medieförsörjning. I några län har den regionala biblioteksverksamheten fortfarande en organisatoriskt mer fristående ställning i förhållande till regionens övriga kulturförvaltning även om utvecklingen går mot en ökad integration. Detta ses för övrigt som en positiv förändring som medfört stora fördelar.

Arbetet sker i hög grad genom nätverk och arbetsgrupper. Det tycks inte gå några vattentäta skott mellan nätverk som främst är kopplade till kommunernas bibliotekssamverkan och där den regionala biblioteksverksamheten inte självklart deltar och de nätverk där regionen har rollen som sammankallande. Men det är uppenbart att arbetsformen i sig bidrar till ett väl fungerande samspel mellan biblioteken i ett län och den regionala biblioteksverksamheten, att arbetet inriktas på att tillgodose konkreta behov och att det bidrar till ett gemensamt ansvarstagande för att hantera aktuella problem.

Över huvud taget bidrar den täta kontakten i olika konstellationer mellan den regionala biblioteksverksamheten och kommunernas folkbibliotek till en bättre fungerande verksamhet. Inte minst företrädare för mindre kommuner framhåller värdet av den regionala biblioteksverksamhetens insatser. Samspelet bidrar också till en ändamålsenlig inriktning av övriga insatser, t.ex. i form av kompetens- och metodutveckling och stöd till särskilda projekt. I större regioner söker man stimulera en högre grad av kunskapsdelande och kompetensutvecklande aktiviteter mellan biblioteken medan några av de mindre regionerna beskriver betydelsen av konkret handledning och stöd till enskilda kommuner. Det gäller t.ex. arbete med kommunernas biblioteksplaner, kvalitetsarbete för att ge arbete med läsfrämjande en mer permanent och strategisk inriktning eller för lokal kompetensutveckling. Samtidigt ses det från både region och kommun som centralt att ansvarsfördelning och roller är tydliga och att regionen inte tar över kommunens ansvar. Exempel ges också på att dessa frågor kan skapa konflikter och stå i vägen för en fördjupad samverkan, inte minst när det gäller ekonomiska åtaganden. Sammantaget så har dock inte intervjuerna fångat upp några avgörande skillnader när det gäller den regionala biblioteksverksamhetens allmänna inriktning eller arbetssätt.

## Strategisk roll

Bibliotekslagen från 2014 gav den regionala biblioteksverksamheten ett mer strategiskt uppdrag än tidigare. Enligt förarbetena var den förändrade inriktningen en naturlig konsekvens av att folkbibliotekens behov när det gällde medieförsörjning hade förändrats, bland annat till följd av ny teknik. Regionbibliotekens nya uppdrag uppfattades ligga i linje med pågående förändringar av länsbibliotekens uppgifter samtidigt som det skulle öppna upp för ytterligare utveckling och förnyelse. Förändringen sammanfaller i flera regioner med införandet av kultursamverkansmodellen. Det har haft betydelse både organisatoriskt och innehållsmässigt och inneburit att två parallella processer kunnat kopplas samman och förstärka varandra.

I intervjuerna framkommer att denna förändring nu är genomförd och att den har en god förankring regionalt. Det betyder inte att rollförändringen från början varit allmänt accepterad i kommunerna. Vägen beskrivs på flera håll som ifrågasatt och konfliktfylld och det sägs på något håll att det fortfarande kan finnas enskilda kommuner som efterfrågar en mer traditionell roll. Vid intervjuerna med kommunala bibliotekschefer är detta dock ingenting som kommer fram. Några uttrycker kritik mot hur förändringen kommunicerades och om att man då upplevde en bristande förståelse för de problem i form av merarbete och ökade kostnader som kunde drabba kommunerna. Idag är dock situationen en annan och det är ingen som vill vrida klockan tillbaka. Tvärtom uttrycker man genomgående stor uppskattning av den regionala biblioteksverksamheten och hur dialog och samverkan fungerar. Man känner sig väl involverade i arbetet med att ta fram regionala biblioteksplaner och upplever att de synpunkter man framför tas väl omhand. Ett exempel är hur man i en region lyssnat på kritik mot att alltför byråkratiskt ansökningsförfarande till utvecklingsmedel. Genom att regionen infört ett särskilt ”experimentspår” där kommuner enklare kan beviljas en mindre summa har man minskat tröskeln för att söka medel vilket upplevts som särskilt positivt av mindre kommuner.

Både regionala och lokala intervjupersoner lyfter fram betydelsen av att regionen – inte minst genom dialogen med kommunerna – har en god överblick av förhållandena i länets kommuner och därmed förmåga att prioritera utvecklingsinsatser. Det blir viktigt att skapa en god balans mellan att å ena sidan ge stimulans till de som är beredda att gå i fronten och utveckla nya arbetssätt och metoder och å andra sidan stödja de som behöver ”komma ikapp”. På så sätt kan den regionala biblioteksverksamheten bidra till ökad likvärdighet, vilket i sig kräver både lokalkännedom och nytänkande.

## Mellankommunal samverkan

Flera regioner har ett omfattande bibliotekssamarbete när det gäller medieförsörjning och biblioteksteknisk samverkan, ofta med den regionala biblioteksverksamheten som initiativtagare. I tre regioner omfattar samverkan samtliga kommuner och har byggts upp under flera år även om man i en av dessa är inne i en process där man utreder förändringar. I två regioner sker samverkan i olika



kommunskonstellationer och omfattar inte samtliga kommuner medan man i den sjätte regionen har beslutat genomföra en förstudie kring ett mer utvecklat samarbete. I de regioner där man har en väl etablerad och uppskattad kommunal samverkan har denna även kommit att omfatta olika former av verksamhets- och kompetensutveckling. Där har också den regionala biblioteksverksamheten en tydlig roll som nav och koordinator. Organisatoriskt regleras samverkan genom avtal mellan kommunerna eller genom att vissa frågor hanteras av en gemensam nämnd. Det beskrivs som en framgångsfaktor att man sökt utforma samarbetet med kommuninvånarnas behov i fokus. Några kommunala bibliotekschefer anser att kommunernas samverkan och egna ansvarstagande kring medieförsörjning har ökat regionernas utrymme för uppgiften att strategiskt främja utvecklingsarbetet i kommunerna.

### **Det regionala sammanhanget**

Kultursamverkansmodellen innebär att den regionala biblioteksverksamheten finns i ett regionalt sammanhang med en regional kulturplan och samspel med andra konst- och kulturformer. Detta ses genomgående som en stor tillgång. Med något undantag är den regionala kulturverksamheten direkt involverad i arbetet med att utforma relevanta delar av kulturplanen och man ser denna som ett fungerande styrinstrument med tydlig koppling till den regionala biblioteksplanen. I flera regioner är framtagandet av kulturplaner och biblioteksplan parallella processer som är nära kopplade till varandra. Intervjupersoner från såväl regioner som kommuner upplever att kulturplanen bidragit till att synliggöra bibliotekens roll.

Kultursamverkansmodellen innebär att fler aktörer inom sina respektive konst- och kulturområden och med olika medel arbetar mot samma mål men skapar också möjligheter att öka måluppfyllelsen genom gemensamma insatser. I arbetet anses biblioteken ha särskilda förutsättningar att bidra till ökad digital delaktighet. Man bidrar också och kan dela med sig av sina långa och omfattande erfarenheter av att tillämpa horisontella perspektiv i sitt arbete.

Men det regionala sammanhanget sträcker sig även utanför konst- och kulturområdet. Genom samverkan med regionala utvecklingsinsatser och hälsofrämjande arbete eller med kommunernas utbildningsverksamhet kan insatser för t.ex. läsfrämjande, mångspråkighet och digital delaktighet få ett ännu starkare genomslag.

Det finns en samstämmig uppfattning om att kultursamverkansmodellen bidragit till ett ökat politiskt stöd såväl regionalt som lokalt för biblioteksverksamheten. Det framhålls av både regionala och kommunala intervjupersoner att modellen synliggjort och stärkt biblioteken. Det har också inneburit att anslagen räknats upp och att resurserna i vissa fall ökat. Samtidigt finns både lokalt och regionalt en oro för hur utvecklingen kommer att se ut framöver i samband med att man går in i en ny mandatperiod med nya politiska och ekonomiska förutsättningar.

Även om den allmänna bilden är positiv finns även på något håll en förväntan om ett större engagemang från den regionala biblioteksverksamhetens sida när det gäller samverkan över kultur- och konstformsgränser och om att bidra till och få utbyte av den gemensamma kulturverksamheten.

### **Skilda förutsättningar**

Inledningsvis konstaterades att biblioteksverksamheten innehåll och inriktning är likartade i olika delar av landet. Samtidigt framkommer att förutsättningarna ser radikalt olika ut. Visserligen tycks invånarna ha tillgång till ett likvärdigt mediebestånd via folkbiblioteken oberoende av var man bor, mycket tack vare kommunernas samverkan inom medieområdet. Däremot skiljer sig bibliotekens förutsättningar att klara sina övriga uppdrag gentemot prioriterade grupper och uppgifter. Det handlar om faktorer som kommunernas storlek, befolkningens geografiska spridning, socioekonomiska skillnader, mångspråkighet, nationella minoriteter, personalens kompetens, ekonomiska resurser och befolkningens engagemang i förenings- och kulturliv. För den regionala biblioteksverksamheten handlar det också om regionens storlek och resurser, antalet kommuner och de geografiska avstånden samt relationerna mellan kommunerna och mellan kommunerna och regionen.

Intervjupersonerna från såväl regioner som kommuner är väl medvetna om dessa förhållanden och om att det är en stor utmaning att bidra till en positiv utveckling med en ökad likvärdighet. Här finns inga väl upptrampade stigar och lösningar som fungerar i *ett* sammanhang kan vara verkningslösa i ett annat. Det tycks dock finnas en bestämd uppfattning om att den regionala nivån kan spela en viktig roll i att främja kommunernas biblioteksverksamhet just genom sin överblick och lokalkännedom och genom samspelet i de nätverk man byggt upp och/eller ingår i. Man ser inte nationell samordning och ökad centralisering som en fruktbar eller ens möjlig strategi för att skapa en mer likvärdig biblioteksverksamhet. Det som krävs är istället lokalt och regionalt ansvarstagande och samverkan. Det är bara genom dialog och gemensam problemlösning som utmaningarna kan hanteras och lokalt anpassade lösningsmodeller tas fram och prövas.

# Några slutsatser

Syftet med denna rapport är att ge en nyanserad om än översiktlig beskrivning av den roll som den regionala biblioteksverksamheten spelar idag och vilken betydelse den har för kommunernas folkbibliotek. Rapporten utmynnar därför inte i några rekommendationer. Däremot presenteras avslutningsvis några generella iakttagelser och slutsatser utifrån vad som har framkommit. Förhoppningsvis kan såväl beskrivningen ovan som slutsatserna bidra till en konstruktiv diskussion om den fortsatta utvecklingen av den regionala biblioteksverksamheten.

## **Den regionala biblioteksverksamheten ger ett verksamt stöd till de kommunala folkbiblioteken**

Den regionala biblioteksverksamheten får genomgående positiva omdömen av de bibliotekschefer som intervjuats. Verksamheten utgör ett reellt stöd för folkbiblioteken och dess personal och dialogen mellan region och kommuner fungerar väl. Inom ramen för denna positiva grunduppfattning kan det finnas enskilda, kritiska synpunkter samtidigt som man från kommunerna framhåller att det finns en lyhörddhet för att diskutera och hantera förslag till förändringar. Det framhålls också att relationerna mellan region och kommuner har förbättrats över tid. Det är uppenbart att den regionala biblioteksverksamheten inte på något sätt är en verksamhet i kris eller förfall utan tvärtom en stark och viktig aktör som gör skillnad.

## **Den regionala biblioteksverksamhetens arbetsformer bidrar till överblick och kunskap om de kommunala folkbibliotekens utvecklingsbehov**

En avgörande framgångsfaktor är att den regionala biblioteksverksamheten har god kunskap och överblick över biblioteksverksamheten i var och en av länets kommuner och om vilka varierande utvecklingsbehov som finns. Den regionala biblioteksverksamhetens medverkan i olika nätverk och arbetsgrupper tycks mer än något annat bidra till att ge en sådan kunskap och överblick. Denna kunskap möjliggör effektivare insatser och gör det enklare att tillgodose kommunernas behov.

## **Den regionala biblioteksverksamheten behöver ingå i ett regionalt sammanhang**

Det tycks finnas en bred uppslutning kring värdet av att den regionala biblioteksverksamheten ingår i ett bredare regionalt sammanhang. Det anses bidra till att biblioteksverksamheten blir mer synlig och därmed får en starkare position. Men framför allt skapas synergier när olika verksamheter utifrån sina respektive

uppdrag samverkar för att uppnå gemensamma mål. Det kan handla om samverkan med olika konst- och kulturområden, men också med andra aktörer som bidrar till regional utveckling samt med hälso- och sjukvården.

### **Den regionala biblioteksverksamheten bidrar till regional kultur, utveckling och hälsa**

Den samverkan som beskrivits ovan gynnar inte enbart biblioteksverksamheten. Det gäller i lika hög grad att biblioteksverksamheten bidrar till arbetet inom övriga områden. Biblioteken behöver de övriga aktörer som nämns ovan men samtidigt behöver dessa övriga aktörer biblioteken. Det har betydelse att biblioteken är en relativt stark och synlig samhällsinstitution. Men framför allt har man en lång och konkret erfarenhet av att arbeta med olika horisontella perspektiv och mot grupper som t.ex. barn och unga respektive nyanlända liksom att arbeta med digitala verktyg. Det finns en potential i att ta tillvara dessa erfarenheter på ett ännu bättre sätt än idag – något som möjliggörs av att man är en del i regionalt och lokalt sammanhang.

### **Kommunal samverkan kring medieförsörjning och angränsande frågor underlättar utvecklingen av den regionala biblioteksverksamhetens strategiska roll**

Den nya bibliotekslagen innebar en viktig och genomgripande förändring av den regionala biblioteksverksamhetens uppdrag där frågor som rör medieförsörjning prioriterats ned medan mer strategiska uppgifter fått ökad tyngd. Förändringen har inneburit att behovet av samverkan mellan kommunerna ökat – först och främst när det gäller mediesamverkan. Det tycks ha underlättat processen där den regionala biblioteksverksamheten haft en aktiv och samordnande roll i att skapa stabila former för en sådan samverkan. Samtidigt är förutsättningarna olika och det finns inte ett upplägg som passar överallt.

### **Bibliotekslagens karaktär av ramlag begränsar inte den regionala (eller kommunala) biblioteksverksamhetens möjligheter att utforma sin verksamhet**

Bibliotekslagen är en ramlag som tydliggör den regionala biblioteksverksamhetens nationella uppdrag och därmed dess huvudinriktning. Det är samtidigt viktigt att se att lagstiftningen inte begränsar möjligheterna att vidga eller komplettera detta uppdrag. Avgörandet ligger regionalt utifrån kultur- och biblioteksplan, de budget- och personalmässiga förutsättningarna och i dialogen och överenskommelserna med kommunerna. Den friheten är viktig för att man ska lyckas i sitt övergripande uppdrag.

# Källförteckning

Bibliotekslag (2013:801)

Förordning (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet

*Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* SOU 2017:10

*Kultur i hela landet. Regionala perspektiv på kultursamverkansmodellen*, SKL 2015

*Kultursamverkansmodellen. Ekonomi och personal till och med 2015*, Kulturrådet

*Kultursamverkansmodellen. Uppföljning 2016 och 2017*, Kulturrådet 2018

Prop. 2012/13:147 Ny bibliotekslag

*Samhällets utgifter för kultur 2017*, Myndigheten för kulturanalys 2018

*Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet* 2010:11

Thomas, Barbro, *Den osynliga handen – regionbiblioteken i modellen*, Svensk biblioteksförening 2016

*Tid för kultur* 2009/10:3

*Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn*, 2018:15 Statskontoret

## **Regionala kulturplaner**

Regional kulturplan för Skåne 2016-2019

Regional kulturplan för Blekinge 2018-2020

Kultur att växa i. Kulturplan Kalmar län 2022

Regional Kulturplan för Kronobergs län 2018-2020

Region Gotland kulturplan 2017-2020

Hallands kulturplan 2017-2020

Regional kulturplan 2018-2020

Västra Götalands regionala kulturplan 2016-2019

Kulturplan Sörmland 2019-2022

Kulturplan för Östergötland 2016-2019

Kultur i en nyskapande kunskapsregion. Region Uppsalas kulturplan 2019-2022

Örebro läns kulturplan 2016-2019. Det här utvecklar vi tillsammans!

En livskraftig region. Regional Kulturplan 2015-2018. Landstinget Västmanland

Värmlands kulturplan 2017-2020

Visa vägen - Dalarnas kultur- och bildningsplan 2016-2018

Ett kulturliv som ger livskraft och skapar sammanhang. Kulturplan för Gävleborg 2016-2018

Kulturplan för Västernorrland 2015-2018

Kulturplan 2019-2022 Jämtland Härjedalen

Västerbottens läns kulturplan 2016-2019

Kulturplan för Norrbotten 2018-2021

### **Regionala biblioteksplaner**

Regional biblioteksplan för Stockholms län 2015-2017

Regional biblioteksplan för Uppsala län 2015-2017

Biblioteksplan för Landstinget Sörmland 2016-2018

Regional biblioteksplan för Östergötland 2016-2019

Regional biblioteksplan 2018-2020 Jönköpings län

Regional biblioteksplan 2016-2018 Region Blekinge och Region Kronoberg

Regional Biblioteksplan för Regionbiblioteket i Kalmar län 2017-2021

Bibliotek för alla. Biblioteksplan för Region Gotland 2014-2017

Regional biblioteksplan 2017-2020 Region Skåne

Biblioteksstrategi för Halland 2010-2020 – utvecklings- och samverkansområden för biblioteken i Halland

Regional biblioteksplan 2016-2019 Kultur i Väst

Regional biblioteksplan 2017-2020. För Värmland som en stark biblioteksregion

Regional biblioteksplan 2016-2019 Region Örebro län

Regional biblioteksplan 2015-2018 Landstinget Västmanland

Biblioteksplan för biblioteksverksamheter inom Landstinget Dalarna 2016-2018

Biblioteksplan för Region Gävleborg 2016-07-01 till 2019-12-31

Regional biblioteksplan 2019-2022 Region Västernorrland

Regional biblioteksplan 2016-2018 Jämtland Härjedalen

Regional biblioteksplan för Västerbottens län 2016-2019

Regional biblioteksplan 2018-2021 Region Norrbotten

### **Intervjuer**

Regionala kulturchefer och chefer med ansvar för regional biblioteksverksamhet i Jämtland-Härjedalen, Kalmar, Norrbotten, Skåne, Värmland, och Östergötland.

Kommunala bibliotekschefer från Bromölla, Helsingborg, Jokkmokk, Linköping, Lomma, Motala, Piteå, Ystad och Åtvidaberg.

# Regional biblioteksverksamhet

En del av det regionala uppdraget och som stöd för kommunerna

Hur fungerar den regionala biblioteksverksamheten? Vad har förändringarna i Bibliotekslagen inneburit? Hur har verksamheten påverkats av kultursamverkansmodellen? Vad har det ökade regionala ansvaret och inflytandet inneburit? Hur ser regionala kulturchefer och biblioteksansvariga på utvecklingen och vad anser kommunala bibliotekschefer att den regionala biblioteksverksamheten betyder? Denna rapport har som ambition att belysa dessa frågor.

Upplysningar om innehållet  
Maria Jacobsson, [maria.jacobsson@skl.se](mailto:maria.jacobsson@skl.se)

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2019  
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-7585-713-8  
Text: Bo Per Larsson, Maria Jacobsson