

Utbildningssektionen
Stefan Melén

Utbildningsdepartementet
10333 STOCKHOLM

Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet *Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)*. SKR har valt att lämna synpunkter på varje område för sig, men enbart på ett urval av de förslag som har en direkt påverkan på kommunerna.

Sammanfattning

Skolan ska ge eleverna tillgång till undervisning av hög kvalitet och alla elever ska ges förutsättningar att utvecklas både kunskapsmässigt och socialt. I spåren av pandemin står skolan dock nu för ännu större utmaningar än tidigare med tecken på kunskapsstapp och psykisk ohälsa hos eleverna som följd. Enligt SKR är det därför av största vikt att skolhuvudmännens resurser koncentreras till dessa områden för att ge eleverna de bästa förutsättningar inför framtida studier och arbetsliv. Ytterligare krav på detaljregleringar av verksamheten behöver därför undvikas i möjligaste mån.

- SKR avstyrker att det ska finnas skolbibliotek på varje skolenhet. Förutsättningarna ser olika ut i landet och det finns risk för att förslaget leder till dels minskad flexibilitet för lokala lösningar när det gäller att organisera sin verksamhet, dels ökade kostnader.
- SKR anser att det även fortsättningsvis måste finnas utrymme för kommunerna att själva bestämma hur de ska utforma, organisera och bemanna skolbiblioteken. Förbundet förordar att tillgång till skolbibliotek bör vara utgångspunkten. Vidare är SKR tveksam till ett allmänt råd om skolbiblioteksverksamhet och förespråkar hellre ett stödmaterial som kan underlätta arbetet med skolbiblioteksverksamheten.
- SKR tillstyrker att skolbiblioteken ska vara bemannade. Det är positivt att utredningen inte preciserar i vilken grad skolbiblioteken ska vara bemannade eftersom det möjliggör att verksamheten kan organiseras utifrån lokala förutsättningar och behov. SKR instämmer dock inte i utredningens förslag till finansiering. SKR vill betona att det idag inte finns krav på att biblioteken ska vara bemannade och därmed ska förslaget, i linje med finansieringsprincipen, finansieras fullt ut (se vidare i avsnittet Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag).

- SKR anser att det är problematiskt att nulägesbilden av hur det ser ut med biblioteksverksamheten i landets skolor i stort bygger på den statistik som Kungliga biblioteket samlar in. Detta underlag ger inte hela bilden av hur det faktiskt ser ut eftersom de verksamheter som organiserar sig på annat sätt och har en lägre bemanning än 50 procent inte framkommer i den statistiken.

Kapitel 4 Erbjudna alla elever ändamålsenliga skolbibliotek

Utredningens förslag: Tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten

SKR avstyrker förslaget

Skolbibliotek är viktig resurs i alla elevers lärande och övriga utveckling. Skolbiblioteken har också en central roll för att stärka elevernas digitala kompetens och källkritiska förmåga. Detta till trots avstyrker SKR förslaget.

Vad utredningen inte tillräckligt beaktat är att förutsättningarna ser olika ut i landet och det finns risk för att förslagen leder till dels minskad flexibilitet för lokala lösningar när det gäller att organisera sin verksamhet, dels ökade kostnader.

Ambitionen att alla elever ska ha ”tillgång till skolbibliotek” på den egna skolenheten är god, men inte realistisk. Av utredningen framgår att cirka 40 procent av Sveriges skolelever har tillgång till halvtidsbemannade skolbibliotek år 2020.¹

En stor andel av Sveriges grundskolor är små eller mycket små. Mer än en fjärdedel av skolorna har färre än 100 elever och i dessa går drygt 6 procent av eleverna. Vidare, fler än hälften av grundskolorna har färre än 200 elever och i dessa går omkring en fjärdedel av eleverna.

SKR vill mot bakgrund av ovan understryka att förutsättningarna och möjligheter att ha ett skolbibliotek på den egna skolenheten kan variera stort. Eftersom det är viktigt att det även fortsatt finns möjlighet för skolhuvudmännen att organisera sin verksamhet på ett flexibelt sätt utifrån lokala behov och förutsättningar förordar SKR att nuvarande lagstiftning om elevers tillgång till skolbibliotek består. Som utredningen påpekar är det ekonomiskt utmanande att bedriva skolbibliotek när det finns få elever på skolenheten. Digitaliseringen skapar möjligheter som till exempel gör att huvudmännen kan skapa lösningar såsom skolbibliotekariestöd på distans.

¹ När antalet befintliga skolbibliotek och integrerade folk- och skolbibliotek räknas ihop

Det är bra att det inte föreslås ett specifikt elevantal som utgör en gräns för när man ska ha ett eget skolbibliotek, samtidigt innebär detta en otydlighet för huvudmannen om man enligt skollagen ska ha eller inte ha ett eget skolbibliotek.

Utredningens förslag: Skolbiblioteken ska vara bemannade

SKR tillstyrker förslaget

Det är positivt att utredningen inte preciserar i vilken grad skolbibliotek behöver vara bemannade, detta eftersom bemanningsgraden kan påverkas av flera faktorer, såsom elevers olika behov, skolbibliotekariens uppdrag och skolans övriga bemanning. Även här är möjligheten att organisera verksamheten utifrån en lokal kontext mycket viktig. Idag saknas en reglering om att skolbiblioteken ska vara bemannade och därför finns det inte heller någon reglering i varken bibliotekslagen eller skollagen om vilken kompetens som personal i skolbibliotek behöver ha.

Utredningens förslag: Varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa skolbibliotekarier som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand annan relevant examen

SKR ställer sig tveksam till förslaget

Anledningen till detta är flera: otydligheten med vad som avses med strävansmål, brist på skolbibliotekarier och skolans rekryteringsutmaningar generellt.

Utredningens förslag om ett strävansmål som innebär att skolorna ska anställa skolbibliotekarier som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand annan relevant examen ser SKR som en stor utmaning. Denna ambitionshöjning kan för många huvudmän bli svår att uppnå mot bakgrund av bristen på utbildad personal med den kompetens som krävs och det är därför positivt med förslagen som syftar till att öka antalet utbildningsplatser då söktrycket till utbildningarna är högt.

Detta förslag behöver också ses i ljuset av skolans rekryteringsutmaningar generellt. SKR anser att det även här kommer att behövas flexibla lösningar och det är därför positivt att utredningen föreslår att personer med annan relevant examen även fortsättningsvis kan anställas.

Förbundet vill här påpeka att strävansmål av denna karaktär är bekymmersamma när det kommer till utvärdering och kvalitetsgranskning. När ska en huvudman anses ha ”strävat tillräckligt” när det gäller att rekrytera utbildade skolbibliotekarier utifrån de egna organisatoriska förutsättningarna? Att utvärdera strävansmål handlar ju i stor utsträckning om att försöka granska och värdera en process, det vill säga att man ska visa i vilken utsträckning man är på rätt väg i sin strävan.

Utredningens förslag: Varje skolhuvudman ska anta skolbiblioteksplaner för sin skolbiblioteksverksamhet

SKR tillstyrker förslaget

SKR anser att det är positivt att skolbibliotekets syfte och uppdrag tydliggörs.

Utredningens förslag: Rektor har ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet och för att samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare

SKR är tveksam till förslaget

När det gäller den del som handlar om rektors ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen är det förbundets uppfattning att rektor redan idag har ett mångfacetterat uppdrag. Det innebär bland annat ett övergripande ansvar för skolans systematiskt kvalitetsarbete. Inom ramen för det ansvaret bör skolbiblioteksverksamheten synliggöras.

Förbundet kan även konstatera att rektor idag även har ett utpekad ansvar för att ” skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens ”².

Utredningens förslag: En förutsättning för att kommuner ska få del av inköpsstöd från Kulturrådet ska vara att inte bara folkbibliotek utan även skolbibliotek belägna i kommunen får del av bidraget.

SKR avstyrker förslaget

Förordning (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek syftar till öka utbudet av och tillgängligheten till folkbiblioteksverksamhet i hela landet och bidra till att tillgången till litteratur på folk- och skolbibliotek förbättras i syfte att främja intresset för läsning och litteratur. I den nuvarande förordningen framgår det klart att stödet ska gå till kommuner för inköp av medier till både folk- och skolbibliotek. Att göra stödet tillgänglig enbart för de kommuner där man avser använda dessa medel till skolbibliotek begränsar stödets betydelse för folkbiblioteken och tillgången till litteratur för invånarna. SKR menar att bidragsförordningen snarare behöver utvecklas mot större flexibilitet samt enkelhet i ansökningsförfarandet för att nå båda målgrupperna i större utsträckning.

² Till exempel SKOLFS 2010:250

Kapitel 5 Tydliggöra former för samverkan om skolbiblioteksverksamhet

Utredningens förslag: En skolhuvudman får, om det finns särskilda skäl, organisera skolbiblioteksverksamhet i samverkan med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet

SKR avstyrker förslaget

Som nämnts tidigare anser SKR att det är positivt att möjlighet finns för skolenheter att samverka med ett folkbibliotek eller annat skolbibliotek. SKR är dock tveksam till att denna samverkan enbart får finnas om särskilda skäl föreligger. Huvudmännen bör även fortsättningsvis kunna organisera skolbiblioteken efter lokala behov och förutsättningar. SKR föreslår därför att formuleringen särskilda skäl stryks.

Utredningens förslag: Samverkan med ett folkbibliotek, eller med en skolenhet inom en annan skolhuvudmans organisation, ska regleras i en skriftlig överenskommelse

SKR tillstyrker förslaget

Som framgår av betänkandet är skolbiblioteksverksamheten på flera håll redan i dag organiserad genom samverkan med folkbibliotek (och ibland med en annan skola), men formerna för sådan samverkan har hittills varit oreglerad. SKR vill betona att de skriftliga överenskommelserna inte får leda till ett större merarbete för huvudmännen. Det är därför av stor betydelse att det finns relevant stöd för huvudmännen om hur överenskommelserna kan utformas på ett enkelt, enhetligt och ändamålsenligt sätt. Stödet kan även innehålla förslag till avtalsmallar.

Utredningens förslag: En sådan skriftlig överenskommelse som avses i ovanstående punkt ska anmälas till Kungliga biblioteket

SKR avstyrker förslaget

SKR menar att de skäl som utredningen anger inte berättigar den ökade administration som detta innebär. Statistiska underlag om samverkan är möjliga att inhämta på andra sätt. Lärande och utveckling gällande skolbibliotekens respektive folkbibliotekens verksamheter och samverkan gynnas bättre genom andra insatser.

Utredningens förslag: Bibliotekslagen (2013:801) ska ange att den regionala biblioteksverksamheten i sitt arbete även ska främja de skolbibliotek som är verksamma i länet när det är lämpligt. För detta ändamål ska medel tillföras Kultursamverkansmodellen.

SKR avstyrker förslaget

Förslaget innebär en utvidgning av den nuvarande uppgiften för regionbiblioteken: att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet. Därför ska förslaget omfattas av finansieringsprincipen. I betänkandet menar man att detta ska finansieras genom att stöd via kultursamverkansmodellen om totalt 4 miljoner kronor årligen.

Samverkan mellan skolbibliotek och regional biblioteksverksamhet är idag mycket begränsad även om viss indirekt koppling finns när det gäller de kommuner som har kombinerade folk- och skolbibliotek samt att man i vissa regioner bjuder in även skolbibliotekarier till seminarier etc. Ett eventuellt utökat ansvar även för skolbiblioteksfrågor skulle innebära stora förändringar i arbetet för regionbiblioteken och nya resurser samt kompetens behöver tillföras. Det är mycket tveksamt om man med den föreslagna summan kan betraktas kompensera utökningen av uppdraget för regionbiblioteken.

Syftet med kultursamverkansmodellen är att bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås och att ge ökade möjligheter till regionala variationer och prioriteringar. Det är därför olyckligt att de skäl som utredningen anger för att inkorporera modellen i kultursamverkansmodellen bland annat är en ökad styrning av den regional kulturverksamhet. Det är även en komplex modell som riskerar att bli än mer komplicerad om den också ska bära utbildningspolitiska målsättningar och uppdrag. Regionbiblioteken har dessutom redan idag möjlighet att rikta delar av sin verksamhet till skolbibliotek, vilket det finns exempel på.

För att stärka skolbibliotekens möjligheter till samverkan och utveckling bör man snarare se till Kungliga bibliotekets uppdrag för hela biblioteksväsendet.

Om regeringen väljer att gå vidare med förslaget bör konsekvenserna utredas vidare och förslaget samrådas med de regionala förtroendevalda under den nationella dialogen gällande kultursamverkan.

Kapitel 6 Främja kompetensen inom skolbiblioteken

Utredningens förslag: Regeringen ska utöka antalet utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap

SKR tillstyrker förslaget

SKR ser positivt på inriktningen av förslagen som syftar till att öka tillgången till utbildade skolbibliotekarier och relevant forskning. Förslagen behöver emellertid sättas i ett bredare sammanhang och relateras till skolans rekryteringsutmaningar.

Att hitta och rekrytera utbildade skolbibliotekarier är en utmaning för många huvudmän. Fler utbildningsplatser och utökad kompetensutveckling är positivt men endast detta räcker inte för att lösa de utmaningar som vi står inför på sikt. Detta utgör en del av en större helhet för att kunna råda bot på den brist på utbildade skolbibliotekarier som finns. Det handlar också om ett långsiktigt strategiskt arbete för att göra skolbiblioteken till ett attraktivt alternativ för dem som har relevant utbildning, exempelvis en utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa en forskarskola inom biblioteks- och informationsvetenskap

SKR tillstyrker förslaget

Kapitel 7 Samla in och utforma användbar statistik om skolbibliotek

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Kungliga biblioteket och Skolverket i uppdrag att tillsammans genomföra ett tidsbegränsat utvecklingsarbete avseende den officiella biblioteksstatistiken

SKR tillstyrker förslaget

SKR ser positivt på ett tidsbegränsat utvecklingsarbete med ambitionen att förbättra skolbiblioteksstatistiken så att den blir både mer jämförbar och användbar. Särskilt viktigt är att se över redovisningen av halvtidsbemanning i skolbiblioteken och att ta fram alternativ så att skolbibliotek med en lägre eller högre bemanningsgrad synliggörs. Statistiken måste ge en heltäckande bild av verksamheterna och spegla den situation som råder. Om statistiken enbart speglar utvalda delar utifrån en viss urvalsram, kommer den inte heller att ha ett värde för huvudmännen i deras uppföljnings- och förbättringsarbete.

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att regelbundet presentera en nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek. Lägesbeskrivningen ska även omfatta förskolan och den kommunala vuxenutbildningen

SKR tillstyrker förslaget

Det är positivt att Skolverket får i uppdrag att presentera en nationell lägesbeskrivning av skolbiblioteken. På så vis läggs även fokus på kvalitativ information om hur skolbiblioteken integreras i den pedagogiska verksamheten. Utredningen nämner även att det för uppföljningen av kvalitativa aspekter kan finnas behov av en enkät utöver Kungliga bibliotekets enkät för uppgiftssamling för den officiella biblioteksstatistiken. I detta sammanhang vill SKR påminna om uppgiftslämnarbördan och att nya uppgifter inte bör bli för omfattande för huvudmännen.

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att se över föreskrifterna (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet, så att skolbibliotekarier redovisas som pedagogisk personal.

SKR tillstyrker förslaget

SKR delar utredarens bedömning att en rättvisande statistik av god kvalitet om skolbiblioteken är viktig både för utvecklingen av verksamheten och för att synliggöra den i olika sammanhang. Relevant och aktuell statistik om skolbibliotek är också ett viktigt underlag i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete

Om det finns behov av nya uppgiftsinsamlingar vill SKR betona betydelsen av att det sker inom ramen för ett samlat system, som gör det smidigt och enkelt att från huvudmännens sida bidra med efterfrågad och relevant information.

Utredningens förslag: Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ska ändras så att systemet även innehåller uppgift om tillgång till skolbibliotek på varje skolenhet i specialskolan och sameskolan.

SKR tillstyrker förslaget

Förbundet anser att det är av stor vikt att ha en samlad information om alla obligatoriska skolformer.

Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

I skollagen finns inte något krav på att skolbiblioteken ska vara bemannade. Utredningen föreslår att det ska framgå explicit av skollagen att skolbibliotek ska vara bemannade. Utredningens kostnadsberäkningar för bemanningen av skolbibliotek utgår från en uppskattning av hur stora kostnaderna för bemanning är för närvarande, det vill säga före utredningens förslag att skolbiblioteken ska vara bemannade. Det bör noteras att den befintliga statistiken över skolbibliotekens bemanning är ofullständig och utredningens beräkningar därför bygger på antaganden.

När en uppgift som tidigare varit frivillig görs obligatorisk ska utgångspunkten vid finansieringsprincipens tillämpning vara att hela regleringen ska ske "från botten", dvs. regleringen bör avse hela kostnaden, således även den del av verksamheten som tidigare har tillhandahållits av kommunerna på frivillig basis. Eftersom det idag inte finns ett krav på att biblioteken ska vara bemannade anser SKR, i linje med finansieringsprincipen, att förslaget om bemannade skolbibliotek ska finansieras fullt ut. Därutöver anser SKR att utredningens beräkningar bör justeras på ett par punkter.

Utredningen utgår från en genomsnittlig månadslön på 33 600 kr för skolbibliotekarier och kommer fram till en årslön inklusive arbetsgivaravgifter på 529 885 kronor. Det innebär att arbetsgivaravgifterna endast verkar vara beräknade utifrån lagstadgade arbetsgivaravgifter motsvarande 31,42 procent. Påslag för avtalsenliga arbetsgivaravgifter, ryms däremot inte i beräkningarna. Semesterdagstillägg verkar också saknas. Dessutom har kostnadsberäkningen gjorts i 2019 års nivå utan att räknas upp till införandeårets kostnadsnivå. Med tillägg för personalomkostnadspålägg som i kommunal verksamhet uppgår till 40,15 procent, semesterdagstillägg och uppräknings till 2023 års nivå blir årskostnaden för en skolbibliotekarie 623 777 kronor.

Utredningen beräknar kostnaderna för den uppskattade nuvarande bemanningen blir 1,321 miljarder kronor per år. Kostnader för bemanningen efter att de föreslagna regleringarna trätt i kraft skulle uppgå till 1,751 miljarder kronor. Mellanskillnaden mellan den förväntade kostnaden efter att regleringarna trätt i kraft och den uppskattade nuvarande kostnaden blir 430 miljoner kronor, vilket utredningen föreslår att kommunerna ska få kompensation för. Enligt SKR:s beräkningar utifrån samma antaganden men med ovan nämnda justeringar, skulle kostnaderna för nuvarande bemanning uppgå till 1,551 miljarder kronor och beräknade kostnader för den utökade bemanningen uppgår till 0,506 miljarder kronor, därmed bör kommunerna kompenseras för ökade personalkostnader med 2,056 miljarder kronor.

Därutöver saknas kostnadsberäkning för fortbildning, it-utrustning med flera andra kostnader som en arbetsgivare har för anställd personal. Det innebär att den reella

kostnaden för skolbibliotekarier blir än högre. Även beräkningarna för kostnaderna för skriftliga överenskommelser bör justeras med högre personalomkostnadspålägg, semesterdagstillägg och räknas upp till 2023 års nivå.. Man bör även se över kostnadsbilden som förslaget gällande ett utökat uppdrag till regional biblioteksverksamhet bygger på som förbundet bedömer är alltför lågt beräknat för att kunna ge förväntat resultat.

Förbundet instämmer med utredningen i att de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag bör finansieras inom ramen för kommande reformutrymme och statsbudgeten som helhet. Om förslagen behöver finansieras inom befintliga budgetramar, delar vi inte utredningens uppfattning att finansieringen bör ske genom minskning av mindre prioriterade eller ”undersökta” bidrag i budgetpropositionen för utgiftsområde 16³. Som exempel nämns statsbidraget för anställning av lärarassistenter och statsbidraget för undervisning under skollov.

SKR ser en oroväckande trend där fler utredningar föreslår att deras förslag ska finansieras genom en minskning av riktade statsbidrag och i ett fall även generella statsbidrag. Förbundet kan konstatera att huvudmännen visserligen får kompensation enligt finansieringsprincipen, vilket dock inte i denna utredning är fallet, men i gengäld minskas intäkterna från riktade statsbidrag. Det innebär att med samma totala resurser ska fler obligatoriska och utökade uppgifter utföras. Det är av stor vikt att denna typ av ekonomiska omfördelningar som det handlar om tydliggörs för att ge en adekvat bild av hur de andra verksamheterna påverkas och vilka de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna blir för huvudmännen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Vänsterpartiet och Miljöpartiet reserverar sig till förmån för eget yrkande, bilaga 1

Liberalerna reserverar sig till förmån för eget yrkande, bilaga 2

³ Utbildning och universitetsforskning.

Styrelsen SKR
2021-04-22

Reservation från (MP) och (V), Styrelsen SKR 2021-05-28

Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)

Miljöpartiet de gröna och Vänsterpartiet vill i första hand tillstyrka utredningens förslag om att det ska finnas ett skolbibliotek på varje skolenhet. Detta innebär att fler delar i utredningen även ska tillstyrkas som är direkta konsekvenser från utredningens huvudförslag. Vi anser att utredningens förslag är viktiga och nödvändiga för att nå en mer jämlik tillgång till skolbibliotek med utbildade skolbibliotekarier.

Styrelsen SKR
2021-05-28

Reservation från Liberalerna, SKR styrelsen 2021-05-28

Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)

Liberalerna reserverar sig till förmån för eget yrkande om ändringsförslag enligt följande:

Förslag till ändringar från Liberalerna:

Sidhänvisning i SKR:s yttrande:

Sida 3: SKR **ställer sig positiva** till målsättningen att skolbiblioteksverksamheten ska anställa skolbibliotekarier som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand annan relevant examen.

Sida 4: SKR **tillstyrker** utredningens förslag om att varje skolhuvudman ska anta skolbiblioteksplaner för sin skolbiblioteksverksamhet.

Sida 4: SKR **tillstyrker** utredningens förslag om att rektor har ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet och för att samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare.

Sida 4: SKR **tillstyrker** utredningens förslag att en förutsättning för att kommuner ska få del av inköpsstöd från Kulturrådet ska vara att inte bara folkbibliotek utan även skolbibliotek belägna i kommunen får del av bidraget.

Sida 5: SKR är **tveksam** till förslaget att en skolhuvudman får, om det finns särskilda skäl, organisera skolbiblioteksverksamhet i samverkan med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet.