Region Stockholm

Kulturförvaltningen
Avdelningen för strategisk samordning

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-04-30

Diarienummer:
KN 2021/380

Handläggare:
Pia Borrman

Remissvar – Betänkandet SOU 2021:3 Skolbibliotek för bildning och utbildning

Ärendebeskrivning

Ärendet är ett svar på remiss av delbetänkandet *Skolbibliotek för bildning och utbildning* (SOU 2021:3) och de förslag på hur elever ska ges likvärdig tillgång till skolbibliotek samt ökad tillgång till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier. Kulturnämnden ansvarar för kulturfrågor i Region Stockholm och svarar på betänkandet för regionens räkning.

Beslutsunderlag

Föreliggande tjänsteutlåtande, KN 2021/380
Kulturnämndens yttrande, KN 2021/380
Remiss av SOU 2021:3 Skolbibliotek för bildning och utbildning, KN 2021/380

Förslag till beslut

Kulturnämnden beslutar följande

1. Kulturnämnden beslutar att anta förslaget till remissyttrande och uppdrar åt förvaltningen att sända in yttrandet till utbildningsdepartementet

Kulturförvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Region Stockholm ser mycket positivt på den ambitionshöjning som utredningen förslår inom skolbiblioteksområdet, men gör påpekanden angående ansvarsfördelning och finansiering. Region Stockholm fokuserar sitt svar i huvudsak på de delar som rör den regionala biblioteksverksamheten. Kulturförvaltningen vill också peka på att ansvaret för skolbiblioteksverksamhet främst är skolans, och att reell utveckling inte kommer att komma till stånd om den inte växer ur skolans behov.

Bilagor: Kulturnämndens yttrande, KN 2021/380
Remiss av SOU 2021:3 Skolbibliotek för bildning och utbildning, Skolbibliotek för bildning och utbildning sou 20213.

Utredningen föreslår att den regionala biblioteksverksamheten i sitt arbete ska främja skolbibliotek som är verksamma i regionen, ”när det är lämpligt” vilket förvaltningen också ser positivt på. Dock framhåller förvaltningen i yttrandet att detta kommer att innebära behov av en större ersättning än den föreslagna, inte minst i en region av Stockholms storlek. Uttrycket ”när det är lämpligt” ter sig, menar förvaltningen, otydligt och kan behöva utvecklas och tydliggöras.

Nedanstående punkter utgör en kort sammanfattning av yttrandet utifrån Region Stockholms perspektiv:

- Region Stockholm ser mycket positivt på utredningens ambitionshöjande syfte om att skolbiblioteksverksamhetens värde för skolan lyfts fram genom förslagen, att skolbibliotekariernas profession stärks och att nya riktlinjer för skolbibliotek ska tas fram.

- Ambitionshöjningen gällande skolbibliotekens kvalitet är, vill förvaltningen betona, en viktig satsning på läs- och skrivfrämjande arbete.

- Region Stockholm ser positivt på utredningens förslag att den regionala biblioteksverksamheten i sitt arbete ska främja skolbibliotek som är verksamma i regionen, när det är lämpligt. Dock kräver detta uppdrag större kompensation än den föreslagna, samt att Skolverket huvudsakligen ansvarar för fortbildning och verksamhetsutveckling för skolbiblioteken. Det är bara genom att skolan äger frågan om skolbibliotek som en reell förändring och utveckling kan komma till stånd.

- Det strategiska arbetet gentemot skolans huvudmän och beslutsfattare ryms inte inom regionala biblioteksverksamhetens ramar, och Region Stockholm bedömer det inte heller höra hemma här.

- I betänkandet framgår att finansiering ska skjutas till genom Kultursamverkansmodellen. Region Stockholm ingår inte i denna, men utgår ifrån att regionen blir finansierad i samma utsträckning, samt att ersättningen fördelas efter regionernas storlek.

- Region Stockholm vill slutligen också peka på de positiva konsekvenserna för konstområdet litteratur och dess utövare som ökad kvalitet och ambition gällande skolbiblioteksverksamhet kan ha genom fler författarbesök i skolorna. Fler författare bereds möjlighet att möta

sin publik, vilket också ger intäkter för regionens många kulturskapare inom området.

Bakgrund

Region Stockholms har fått delbetänkandet *Skolbibliotek för bildning och utbildning* (SOU 2021:3) på remiss. Detta är ett delbetänkande från *Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel* (U2019:04).
I betänkandet lämnar utredaren förslag på hur skolbibliotek inom de obligatoriska skolformerna samt gymnasieskolan ska ges likvärdig tillgång till skolbibliotek, samt åtgärder för att öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Remissvaret innebär i sig inga ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Beslutsexpediering

Utbildningsdepartementet

Eva Bergquist
Förvaltningschef

Catharina Fogelström
Avdelningschef

Betänkandet SOU 2021:3 Skolbibliotek för bildning och utbildning (dnr U2021/00554)

Kulturnämnden ansvarar för kulturfrågor i Region Stockholm och svarar på betänkandet för regionens räkning.

Sammanfattning

- Region Stockholm ser mycket positivt på utredningens ambitionshöjande syfte och att skolbiblioteksverksamhetens värde för skolan lyfts fram genom förslagen, att skolbibliotekariernas profession föreslås stärkas och att nya riktlinjer för skolbibliotek ska tas fram.

- Ambitionshöjningen gällande skolbibliotekens kvalitet är, vill Region Stockholm betona, också en viktig satsning på läs- och skrivfrämjande arbete.

- Region Stockholm ser positivt på utredningens förslag att den regionala biblioteksverksamheten i sitt arbete ska främja skolbibliotek som är verksamma i regionen, när det är lämpligt. Dock kräver detta uppdrag större kompensation än den föreslagna, samt att Skolverket huvudsakligen ansvarar för fortbildning och verksamhetsutveckling för skolbiblioteken. Det är bara genom att skolan äger frågan om skolbibliotek som en reell förändring och utveckling kan komma till stånd.

- Det strategiska arbetet gentemot skolans huvudmän och beslutsfattare ryms inte inom regionala biblioteksverksamhetens ramar, och Region Stockholm bedömer det inte heller höra hemma här.

- I betänkandet framgår att finansiering ska skjutas till genom Kultursamverkansmodellen. Region Stockholm ingår inte i denna, men utgår ifrån att regionen blir finansierad i samma utsträckning, samt att ersättningen fördelas efter regionernas storlek.

- Region Stockholm vill slutligen också peka på de positiva konsekvenserna för konstområdet litteratur och dess utövare som ökad

Region Stockholm
Kulturförvaltningen
Box 38204, 100 64 Stockholm

Telefon: 08-123 378 00
Fax: 08-123 378 09
E-post: registrator.kultur@sll.se

Orgnr: 232100-0016
www.kultur.sll.se

kvalitet och ambition gällande skolbiblioteksverksamhet kan ha genom fler författarbesök i skolorna. Fler författare bereds möjlighet att möta sin publik, vilket också ger intäkter för regionens många kulturskapare inom området.

Kapitel 5 Tydliggöra former för samverkan om skolbiblioteks-verksamhet

5.5.2 Samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbibliotek

Vad gäller den roll som regional biblioteksverksamhet kan spela för att upprätthålla och utveckla medieförsörjning, finns i Stockholmsregionen ingen regional mediecentral. Om nuvarande regionala transporter även ska inbegripa skolbiblioteken behöver frågan utredas gällande såväl ekonomiska som praktiska aspekter. Region Stockholm vill peka på det mycket kostsamma och arbetskrävande insatserna som behövs om skolorna ska låna in medier från andra bibliotek i regionen. Däremot skulle medieförsörjningen av medier på olika språk till skolbiblioteken behöva utredas.

Region Stockholm ställer sig positiv till att stärka skolbibliotekariernas profession, och som också framgår i utredningen är kollegial samverkan, utbildning, mentorskap och nätverk viktiga delar i detta. Skolbiblioteken saknar i de flesta kommuner det strukturella stöd som folkbiblioteken har i form av den regionala biblioteksverksamheten. Men om detta ska kunna ske på de sätt som föreslås, krävs betydligt mer än de medel som utredningen föreslår ska tillskjutas den regionala biblioteksverksamheten. Det är inte enbart fortbildning som skolbibliotekarier behöver stöd med, utan även såväl uppbyggnad som utveckling av skolbibliotekets verksamhet. Skolan sorteras dessutom under ett annat politikområde än folkbiblioteken. Detta sammantaget skulle innebära ett till stor del nytt område att sätta sig in i, bevaka och följa forskningen inom.

5.6.2 Bristande likvärdighet när det gäller regionalt stöd

Skolbiblioteksutvecklingen gynnar samarbete mellan folkbiblioteket och skolan utifrån båda parters uppdrag. Samverkan mellan skolbibliotekarier och folkbibliotekarier borde till stor del äga rum inom den egna kommunen. Det är främst där vinsterna med samverkan kan uppstå.

5.6.3 Brist på strukturella förutsättningar för samverkan

För att kunna erbjuda en adekvat fortbildning för skolbibliotekarier och även arbeta strategiskt med skolbiblioteksfrågor gentemot kommuner och andra huvudmän som utredningen föreslår skulle den regionala biblioteks-verksamheten behöva betydligt större ekonomisk kompensation än de 200 tkr som nämns i utredningen. I en region av Stockholms storlek är just detta sista förslag en praktisk omöjlighet, och är dessutom med största sannolikhet utsiktslöst. Skolbiblioteksutvecklingen måste växa fram ur elevernas och skolans behov. Så länge skolan inte ser behovet kommer ingen sådan utveckling att äga rum. Att bibliotekssektorn ska kunna påverka skolan i den riktningen har inte visat sig vara en framkomlig väg.

5.7 Utredningens förslag och bedömningar

5.7.1 Förslag

Region Stockholm ser positivt på utredningens förslag att den regionala biblioteksverksamheten i sitt arbete ska främja skolbibliotek som är verksamma i regionen, när det är lämpligt. Dock med en del reservationer. Skolbiblioteksverksamhet är på flera sätt vitt skild från folkbibliotekens verksamhet för barn och unga. Där skolbiblioteken arbetar med skolans mål och läroplan för ögonen, baseras folkbibliotekens verksamhet på kulturpolitiska mål. Synen på läsning skiljer sig också därmed delvis åt. Skolan fokuserar på läskunnighet och läsförståelse, och folkbiblioteken på ett mer vidgat textbegrepp och barns egen läslust. Detta är något som också tas upp i utredningen. Till viss del kan det försvåra gemensam fortbildning.
Till detta ska läggas att antalet personer som den regionala biblioteksverksamhetens fortbildning skulle rikta sig till skulle växa betydligt, vilket kräver en utvidgning av den regionala biblioteksverksamheten.

Det är också viktigt att slå fast att skolbiblioteket som pedagogisk resurs i skolan inte ligger inom den regionala biblioteksverksamhetens vanliga kompetensområde. Därför bör Skolverket främst stå för fortbildning och verksamhetsutveckling. Inom Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling (NCS) på Skolverket finns upparbetade strukturer som utredningen påpekar. Vidare beskriver utredningen de regionala nätverk som NCS redan har kontakt med, som redan ordnar fortbildningsinsatser och har uppdrag som rör skolbibliotek och skapar mötesplatser för skolbibliotekarier. Det är, ser Region Stockholm, av betydelse att tydliggöra vilka roller och ansvar den regionala biblioteksverksamheten respektive NCS kommer att ha. Skolverket får dock beakta att skolbibliotek arbetar med hela läroplanen och inte enbart med elevernas läs- och skrivfärdigheter. Det är bara genom att

skolan äger frågan om skolbibliotek som en reell förändring och utveckling kan komma till stånd.

Region Stockholm vill också påpeka att skolan behöver ett kompetenslyft om vad ett skolbibliotek är och vilken resurs det kan vara för elever och hela skolan.

Utredningen föreslår att skolbiblioteksplaner ska upprättas av alla skolhuvudmän och skickas till Kungliga biblioteket. Region Stockholm anser att det borde vara Skolinspektionen som ska följa upp planerna för skolbibliotek. Även om skolbiblioteken ingår i kommunens biblioteksplan, så bör delen som berör skolbiblioteken följas upp enskilt. Den regionala biblioteksverksamheten följer enligt bibliotekslagen redan upp kommunernas biblioteksplan.

Avslutningsvis vill Region Stockholm peka på att skolbiblioteksutvecklingen även kan leda till att fler författare bjuds in till skolor. Fler elever får möta författare och bli inspirerade att läsa men även att skriva själva. Detta leder också till fler arbetstillfällen för författarna ifråga.

Kapitel 8 Konsekvenser av utredningens förslag

8.5.1 Den kommunala självstyrelsen

Region Stockholm välkomnar utredningens skrivning om ”… när det är lämpligt” eftersom det föreligger vitt skilda förutsättningar för de olika regionerna att främja även skolbiblioteken. I en så stor region som Stockholm med nära en fjärdedel av landets befolkning finns potentiellt väldigt många skolbibliotekarier, åtminstone på sikt. Att arrangera fortbildningsdagar för både regionens barnbibliotekarier och skolbibliotekarier kräver att arrangemangen erbjuds flera gånger för att alla som vill ska kunna delta. Som beskrivet ovan kommer Regionbibliotek Stockholm att behöva utöka verksamheten betydligt för att kunna fullgöra ett sådant uppdrag.

8.6.2 Kostnader för regionerna

Av betänkandet framgår att finansiering ska skjutas till genom Kultursamverkansmodellen. Region Stockholm inte ingår i denna, men utgår ifrån att regionen blir finansierad i samma utsträckning.
Ytterligare en aspekt av ersättningen är regionernas storlek. Region Stockholm anser att en fördelningsnyckel bör användas baserad på regionernas storlek.

From: Marita Johansson Modigh on behalf of "Region Funk Stockholm" <regionstockholm@sll.se>
Sent: Fri, 19 Mar 2021 08:19:55 +0000
To: Kultur Funk Registrator
Subject: VB: Remiss av SOU 2021:3 Skolbibliotek för bildning och utbildning - Svar senast den 11 juni 2021
Attachments: Remissmissiv Skolbibliotek för bildning och utbildning SOU 2021_3.pdf

Hej!

En remiss till Kulturnämnden för handläggning och besvarande på Region Stockholms vägnar.

Med vänlig hälsning

Marita Johansson Modigh
Registrator
Regionledningskontoret
Kansli

08-7374228

Från: Lena Nettelstad <lena.nettelstad@regeringskansliet.se>
Skickat: den 11 mars 2021 11:12
Till: kommun@arjeplog.se; info@autism.se; servicecenter@avesta.se; info@barnombudsmannen.se; kommun@bengtsfors.se; info@delmos.se; info@dik.se; info@elevernasriksforbund.se; eskilstuna.kommun@eskilstuna.se; info@folkbildningsradet.se; info@friskola.se; info@funktionsratt.se; hanna.rasmussen@regionssormland.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; information@heby.se; info@helasverige.se; kommunen@hassleholm.se; registrator@hb.se; info@iv.nu; info@ideburenskola.se; info@internetstiftelsen.se; kommunstyrelsen@jarfalla.se; kammarratten.goteborg@dom.se; kommun@klippan.se; kommun@kumla.se; info@kb.se; diariet.ks@kungsor.se; lerums.kommun@lerum.se; info@lnu.se; info@lomma.se; info@ludvika.se; lulea.kommun@lulea.se; remiss@lararforbundet.se; lr@lr.se; kommunstyrelsen@malmo.se; kommun@malung-salen.se; motala.kommun@motala.se; info@mfd.se; info@kulturanalys.se; info@mtm.se; info@nordicom.gu.se; kommun@nybro.se; natverket@nuft.nu; kommun@ockelbo.se; ks@olofstrom.se; kommun@pitea.se; regelradet@regelradet.se; regiongotland@gotland.se; regionen@regionhalland.se; Region Funk Stockholm <regionstockholm@sll.se>; regionen@regionvasterbotten.se; fub@fub.se; kommun.info@sala.se; sameskolstyrelsen@sameskolstyrelsen.se; info@skolfi.se; charlotta@smakom.se; info@sotenas.se; spsm@spsm.se; kulturradet@kulturradet.se; registrator@statensmedierad.se; skolinspektionen@skolinspektionen.se; registrator@skolverket.se; kommunstyrelsen@stockholm.se; info@svbib.se; info@sverigeselevkarer.se; info@sverigeselevrad.se; svff@svff.se; info@forfattarforbundet.se; registrator@skr.se; info@skolledarna.se; kontakt@ur.se; info@srf.nu;

tranaskommun@tranas.se; trollhattans.stad@trollhattan.se; registrator@uka.se; registrator@uu.se; kommun@vimmerby.se; vision@vision.se; vannas.kommun@vannas.se; ydre.kommun@ydre.se; kommun@asele.se; kundcenter@ostersund.se
Kopia: betankande@elanders.com
Ämne: Remiss av SOU 2021:3 Skolbibliotek för bildning och utbildning - Svar senast den 11 juni 2021

https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/01/sou-20213/

Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)

Remissinstanser

Arjeplogs kommun
Autism- och Aspergerförbundet
Avesta kommun
Barnombudsmannen
Bengtsfors kommun
Delegationen mot segregation, Delmos
DIK
Elevernas riksförbund
Eskilstuna kommun
Folkbildningsrådet
Friskolornas riksförbund
Funktionsrätt Sverige
Föreningen för regional biblioteksverksamhet
Göteborgs kommun
Heby kommun
Hela Sverige ska leva
Hässleholms kommun
Högskolan i Borås
Idéburen välfärd
Idéburna skolors riksförbund
Internetstiftelsen
Järfälla kommun
Kammarrätten i Göteborg
Klippans kommun
Kumla kommun
Kungl. biblioteket

Kungsörs kommun
Lerums kommun
Linnéuniversitetet
Lomma kommun
Ludvika kommun
Luleå kommun
Lärarförbundet
Lärarnas Riksförbund
Malmö kommun
Malung-Sälens kommun
Motala kommun
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för kulturanalys
Myndigheten för tillgängliga medier
Nordicom
Nybro kommun
Nätverket unga för tillgänglighet
Ockelbo kommun
Olofströms kommun
Piteå kommun
Regelrådet
Region Gotland
Region Halland
Region Stockholm
Region Västerbotten
Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, FUB
Sala kommun
Sameskolstyrelsen
Skolforskningsinstitutet
Småkom
Sotenäs kommun
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens kulturråd
Statens medieråd
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Stockholms kommun

Svensk biblioteksförening
Sveriges elevkårer
Sveriges elevråd
Sveriges författarfond
Sveriges författarförbund
Sveriges kommuner och regioner
Sveriges skolledarförbund
Sveriges Utbildningsradio AB
Synskadades Riksförbund
Tranås kommun
Trollhättans kommun
Universitetskanslersämbetet
Uppsala universitet
Vimmerby kommun
Vision
Vännäs kommun
Ydre kommun
Åsele kommun
Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 11 juni 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2021/00554 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet hos Elanders Sverige AB via följande länk.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Torbjörn Malm
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Regeringskansliet

Remiss

2021-03-11
U2021/00554

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)

Remissinstanser

Arjeplogs kommun
Autism- och Aspergerförbundet
Avesta kommun
Barnombudsmannen
Bengtsfors kommun
Delegationen mot segregation, Delmos
DIK
Elevernas riksförbund
Eskilstuna kommun
Folkbildningsrådet
Friskolornas riksförbund
Funktionsrätt Sverige
Föreningen för regional biblioteksverksamhet
Göteborgs kommun
Heby kommun
Hela Sverige ska leva
Hässleholms kommun
Högskolan i Borås
Idéburen välfärd
Idéburna skolors riksförbund
Internetstiftelsen
Järfälla kommun
Kammarrätten i Göteborg
Klippans kommun
Kumla kommun
Kungl. biblioteket

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-24 46 31
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Drottninggatan 16
E-post: u.registrator@regeringskansliet.se

Kungsörs kommun
Lerums kommun
Linnéuniversitetet
Lomma kommun
Ludvika kommun
Luleå kommun
Lärarförbundet
Lärarnas Riksförbund
Malmö kommun
Malung-Sälens kommun
Motala kommun
Myndigheten för delaktighet
Myndigheten för kulturanalys
Myndigheten för tillgängliga medier
Nordicom
Nybro kommun
Nätverket unga för tillgänglighet
Ockelbo kommun
Olofströms kommun
Piteå kommun
Regelrådet
Region Gotland
Region Halland
Region Stockholm
Region Västerbotten
Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, FUB
Sala kommun
Sameskolstyrelsen
Skolforskningsinstitutet
Småkom
Sotenäs kommun
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens kulturråd
Statens medieråd
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Stockholms kommun
Svensk biblioteksförening
Sveriges elevkårer

Sveriges elevråd
Sveriges författarfond
Sveriges författarförbund
Sveriges kommuner och regioner
Sveriges skolledarförbund
Sveriges Utbildningsradio AB
Synskadades Riksförbund
Tranås kommun
Trollhättans kommun
Universitetskanslersämbetet
Uppsala universitet
Vimmerby kommun
Vision
Vännäs kommun
Ydre kommun
Åsele kommun
Östersunds kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet **senast den 11 juni 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till u.remissvar@regeringskansliet.se. Ange diarienummer U2021/00554 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att

redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet hos Elanders Sverige AB via följande länk.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Torbjörn Malm
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Skolbibliotek för bildning och utbildning

Delbetänkande av Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel

Stockholm 2021

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:3

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0006-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 28 november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att stärka skolbiblioteken i syfte att ge alla elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan likvärdig tillgång till skolbibliotek. I detta ingår även att utreda och föreslå åtgärder för att öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier (dir. 2019:91). Utredaren ska också föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel i svensk skola.

Samma dag förordnades folkhögskollärare Gustav Fridolin som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet *Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel* (U 2019:04).

Regeringen beslutade den 22 oktober 2020 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2020:109). Uppdraget förlängdes till den 30 juni 2021. Utredningen har beslutat att redovisa den del av uppdraget som gäller skolbibliotek som ett delbetänkande. Föreliggande delbetänkande handlar därmed endast om skolbibliotek och slutbetänkandet kommer endast att gälla läromedel.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från den 14 januari 2020 ämnesrådet Matilda Berggren, Kulturdepartementet, kanslirådet Ylva Eresund Rosing, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Anna Lindblom, Utbildningsdepartementet, och departementssekreteraren Saskia Bodin, Finansdepartementet. Saskia Bodin entledigades från uppdraget den 7 september 2020. Rättssakkunnig Hannah Edström, Utbildningsdepartementet förordnades som sakkunnig i utredningen från den 4 maj 2020. Kanslirådet Andreas Hermansson, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig i utredningen från den 7 september 2020.

Som experter i utredningen förordnades från den 14 januari 2020 avdelningschefen Jonny Fjellner, Specialpedagogiska skolmyndigheten, samordnaren Krister Hansson, Kungliga biblioteket, undervisningsrådet Anette Holmqvist, Skolverket, handläggaren Nina Ström, Kulturrådet och utredaren Joakim Norberg, Skolinspektionen.

Som sekreterare i utredningen anställdes undervisningsrådet Tove Mejer från den 9 december 2019 och juristen Anna Medin från den 14 januari 2020.

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3).

Stockholm i januari 2021

Gustav Fridolin

/Anna Medin
Tove Mejer

Innehåll

Sammanfattning **15**

1 Författningsförslag **25**

1.1 Förslag till lag om ändring i biblioteksla gen (2013:801) 25

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 27

1.3 Förslag till förordning (2022:000) om statsbidrag för vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet 32

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare 35

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet 36

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk 37

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek 38

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 39

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall 40

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall 41

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan 42

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan 43

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan 44

2 Utredningens uppdrag och arbete 45

2.1 Uppdrag 45

2.2 Metod och genomförande 46
2.2.1 Möten, hearings och studiebesök 47
2.2.2 Enkäter 51

2.3 Avgränsningar 52

2.4 Betänkandets disposition 52

2.5 Förklaringar av begrepp som används i flera kapitel 53

3 Skolbibliotek – en bakgrund 57

3.1 Gällande rätt 57
3.1.1 Aktuella bestämmelser i bibliotekslagen 57
3.1.2 Aktuella bestämmelser i skollagen 59
3.1.3 Aktuella bestämmelser i läroplanerna 64
3.1.4 Praxis om skolbibliotek 65

3.2 Historiska perspektiv 71

3.3 Tidigare utredningar och förslag 76
3.3.1 Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället 76
3.3.2 Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi 79

3.4 Skolbibliotek i Sverige i dag 81
3.4.1 Skolbibliotek i siffror 81
3.4.2 Så tycker elever och lärare om skolbibliotek 84

3.5 Nationella insatser för läsning 86
3.5.1 Läslyftet 86
3.5.2 Läsrådet 87
3.5.3 Kulturrådets läsfrämjande arbete 88

3.6 Stöd till skolbiblioteken 89
3.6.1 Statlig samordning och finansiering 89
3.6.2 Kommunal och regional samordning 93
3.6.3 Digitala system 94
3.6.4 Digitalt skolbibliotekariestöd 95

3.7 Nordisk utblick 98
3.7.1 Norge 98
3.7.2 Danmark 100
3.7.3 Finland 101
3.7.4 Island 102

4 Erbjuda alla elever ändamålsenliga skolbibliotek 105

4.1 Gällande rätt 105
4.1.1 Skolbibliotekets syfte 106
4.1.2 Skolbibliotek och det systematiska kvalitetsarbetet 107
4.1.3 Skolbibliotek och biblioteksplaner 107
4.1.4 Bemanning 108
4.1.5 Analoga och digitala resurser 109
4.1.6 Inköpsstöd till skolbibliotek från Kulturrådet 110
4.1.7 Allmänna råd 110

4.2 Skolbibliotekets breda uppdrag 111

4.3 Olika metoder för att definiera ändamålsenlighet 112
4.3.1 Forskning, utvärderingar och rapporter 112
4.3.2 Skolinspektionens kvalitetsgranskningar 114
4.3.3 Taxonomier 115
4.3.4 Unescos och IFLA:s skolbiblioteksmanifest och riktlinjer 117

4.3.5 Skolbiblioteksutmärkelser ... 118
4.3.6 Studiebesök och möten ... 119

4.4 Kännetecken på ändamålsenliga skolbibliotek ... 120
4.4.1 Skolbiblioteket främjar läsande ... 120
4.4.2 Skolbiblioteket främjar medie- och informationskunnighet ... 125
4.4.3 Skolbiblioteket är bemannat med utbildad personal ... 130
4.4.4 Skolbiblioteket ligger i eller nära skolans övriga lokaler, har generösa öppettider och lokalen möter elevers och lärares behov ... 137
4.4.5 Eleverna har tillgång till ett utbud som präglas av allsidighet och kvalitet ... 140
4.4.6 Skolbibliotekarier och lärare samarbetar ... 146
4.4.7 Rektor legitimerar och tar ansvar för skolbibliotekets verksamhet och utveckling ... 152
4.4.8 Huvudmannen legitimerar och tar ansvar för skolbibliotekets verksamhet och utveckling ... 153
4.4.9 Övriga funktioner ... 156

4.5 Aktuella utmaningar och behov ... 159
4.5.1 Behov av att införa en definition ... 159
4.5.2 Behov av läsfrämjande arbete ... 160
4.5.3 Behov av arbete med medie- och informationskunnighet ... 161
4.5.4 Brister när det gäller bemanning ... 163
4.5.5 Brist på analoga och digitala resurser ... 166
4.5.6 Bristande samarbete och legitimitet ... 168
4.5.7 Bristande ekonomiska förutsättningar ... 174

4.6 Utredningens förslag och bedömningar ... 177
4.6.1 Förslag ... 177
4.6.2 Bedömningar ... 196

5 Tydliggöra former för samverkan om skolbiblioteksverksamhet ... 203

5.1 Gällande rätt ... 203
5.1.1 Bibliotekslagens regler om samverkan och kultursamverkansmodellen ... 204

5.1.2 Skollagen och kommunallagen om samverkan 206

5.2 Skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med folkbibliotek 208
5.2.1 Stora variationer rörande verksamhet och organisation 209
5.2.2 Samordningsvinster och möjligheter 211
5.2.3 Konflikter och problem med resursfördelning 213
5.2.4 Folkbibliotekens och skolbibliotekens olika uppdrag 219
5.2.5 Skriftliga överenskommelser 221

5.3 Skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med en annan skolenhet 223

5.4 Andra former av samarbete mellan folkbibliotek och skolor 224

5.5 Samarbete med den regionala biblioteksverksamheten 228
5.5.1 Den regionala biblioteksverksamhetens utformning, uppdrag och arbetssätt 228
5.5.2 Samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbibliotek 233

5.6 Aktuella utmaningar och behov 237
5.6.1 Bristande samverkan och samarbete mellan folkbibliotek, skolor och skolbibliotek 237
5.6.2 Bristande likvärdighet när det gäller regionalt stöd 241
5.6.3 Brist på strukturella förutsättningar för samverkan 243

5.7 Utredningens förslag och bedömningar 245
5.7.1 Förslag 245
5.7.2 Bedömningar 252

6 Främja kompetensen inom skolbiblioteken 257

6.1 Gällande rätt 257
6.1.1 Reglerade och icke-reglerade yrken 257
6.1.2 Högskoleutbildning 258

6.1.3 Statliga satsningar på alternativa utbildningsvägar för att öka antalet lärare och andra personalgrupper i skolan ... 262
6.1.4 Professionsprogram för lärare ... 265

6.2 Bibliotekariers yrkessituation ... 266
6.2.1 Arbetsmarknad, utbildning och kompetens ... 267
6.2.2 Arbetsmiljö, status och lön ... 269

6.3 Utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap ... 271
6.3.1 Utbildning anordnas vid sex universitet och högskolor ... 271
6.3.2 Söktryck och genomströmning ... 272
6.3.3 Förberedelse för arbete på skolbibliotek genom utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap ... 274
6.3.4 Samarbete mellan utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap och lärarutbildningen ... 275

6.4 Fortbildning, kompetensutveckling och vidareutbildning för personal i skolbibliotek ... 278
6.4.1 Fortbildning för skolbibliotekarier ... 278
6.4.2 Kompetensutveckling för personal i skolbibliotek ... 279
6.4.3 Vidareutbildning för lärare ... 284

6.5 Aktuella utmaningar och behov ... 285
6.5.1 Brist på arbetskraft med relevant utbildning ... 285
6.5.2 Bristande utbud av fortbildning, kompetensutveckling och forskning ... 289
6.5.3 Behov av ökad förståelse för skolbibliotekariers kompetens ... 291

6.6 Utredningens förslag och bedömningar ... 292
6.6.1 Förslag ... 292
6.6.2 Bedömningar ... 305

7 Samla in och utforma användbar statistik om skolbibliotek 309

7.1 Gällande rätt 309
7.1.1 Sveriges officiella statistik 310
7.1.2 Den officiella statistiken om skolväsendet 311
7.1.3 Den officiella biblioteksstatistiken 315

7.2 Insamling av statistik om skolbibliotek 316
7.2.1 Statistikens användningsområden 317
7.2.2 Urvalsramen 317
7.2.3 Frågorna i enkäten 318
7.2.4 Svarsfrekvens 319
7.2.5 Kompletterande kartläggningar, uppföljningar och lägesbedömningar 321

7.3 Aktuella utmaningar och behov 323
7.3.1 Behov av mer användbar statistik om skolbibliotek 323
7.3.2 Brister avseende den officiella biblioteksstatistiken 326
7.3.3 Bristande nationell uppföljning 328

7.4 Utredningens förslag 329

8 Konsekvenser av utredningens förslag 339

8.1 Problem, förslag till lösningar och alternativa lösningar 340
8.1.1 Tillgång till skolbibliotek 340
8.1.2 Bemanning av skolbibliotek 342
8.1.3 Skolbiblioteksverksamhetens innehåll, styrning och målgrupp 345
8.1.4 Samverkan och samarbete om skolbiblioteksverksamhet 349
8.1.5 Kompetenshöjande insatser 353
8.1.6 Statistik och uppföljning 359

8.2 Vilka som berörs av utredningens förslag 361

8.3 Samhällsekonomiska konsekvenser 363

8.4 Konsekvenser för staten och statliga myndigheter 364
8.4.1 Samlade ekonomiska konsekvenser 364

8.4.2 Finansiering ... 367
8.4.3 Konsekvenser för statliga myndigheter och statliga skolhuvudmän ... 368

8.5 Konsekvenser för kommunerna ... 372
8.5.1 Den kommunala självstyrelsen ... 373
8.5.2 Kostnader avseende förslaget om bemanning ... 374
8.5.3 Kostnader avseende förslagen om samverkan ... 385
8.5.4 Finansiering för kompensation till kommunerna ... 388

8.6 Konsekvenser för regionerna ... 388
8.6.1 Den regionala självstyrelsen ... 388
8.6.2 Kostnader för regionerna ... 389

8.7 Konsekvenser för företag ... 391
8.7.1 Enskilda skolhuvudmän ... 391
8.7.2 Branscher ... 392

8.8 Andra konsekvenser ... 393
8.8.1 Barnrättsperspektivet – bedömning av barns bästa ... 393
8.8.2 Konsekvenser för jämställdheten ... 396
8.8.3 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen ... 399
8.8.4 Konsekvenser för sysselsättning och service i olika delar av landet ... 399
8.8.5 Miljömässiga konsekvenser ... 401
8.8.6 Brottsförebyggande arbete ... 402
8.8.7 Konsekvenser för Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen ... 403

9 Författningskommentar ... 407

9.1 Förslaget till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801) ... 407

9.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) ... 407

9.3 Förslaget till förordning (2022:000) om statsbidrag för vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet ... 411

9.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare 412

9.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet 412

9.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk 412

9.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek 413

9.8 Förslagen till förordningar om ändring i följande förordningar om läroplaner: SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251, SKOLFS 2010:255, SKOLFS 2011:144 och SKOLFS 2013:148 413

Referenser 415

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:91 437

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:109 447

Bilaga 3 Rekommendationer i IFLA:s riktlinjer för skolbibliotek (2015) 449

Bilaga 4 Skolinspektionens bedömningsmatris vid kvalitetsgranskning om skolbibliotek som pedagogisk resurs (2018) 453

Sammanfattning

Bemannade skolbibliotek har stor betydelse för elevers bildning och utbildning. Kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten ska alltid vara hög, oavsett var verksamheten bedrivs och oavsett vilken huvudman som ansvarar för den. Utredningen föreslår åtgärder för att stärka skolbiblioteken i syfte att ge elever likvärdig tillgång till ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet med fackutbildade bibliotekarier.

Elevers tillgång till skolbibliotek

Det finns i dag ingen närmare precisering i skollagen av vad som avses med ”tillgång till skolbibliotek” och det saknas också en tydlig definition av vad ett skolbibliotek är. Utredningen föreslår att skollagen ska definiera att skolbibliotek ska vara en gemensam och ordnad resurs med ett utbud av digitala och analoga medier som ska präglas av allsidighet och kvalitet och ställas till elevernas och lärarnas förfogande. Beståndets utformning och beskaffenhet har avgörande betydelse för hur skolbiblioteksverksamheten kan främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet.

Utvecklingen av skolbibliotekets utbud behöver prioriteras ekonomiskt och rektor och skolhuvudmannen har ett stort ansvar i detta sammanhang. Det finns också statsbidrag att söka för att utveckla beståndet på skolbiblioteken. Kulturrådet fördelar det så kallade inköpsstödet som syftar till att förbättra tillgången på litteratur på folk- och skolbiblioteken. I dag finns en tendens att inköpsstödet främst kommer folkbibliotek till del, vilket innebär att skolbibliotekens behov av böcker och andra medier inte alltid tillgodoses. Utredningen föreslår därför att en förutsättning för att en kommun ska kunna få inköpsstöd ska vara att inte bara folkbibliotek, utan även skolbibliotek som är belägna i kommunen, får ta del av stödet. Förslaget inne-

bär inte att samtliga skolor belägna i kommunen måste ingå i kommunens ansökan.

Det finns i dag exempel på skolor som, i stället för att erbjuda skolbiblioteksverksamhet på den egna enheten, samverkar med ett folkbibliotek som ligger relativt långt från skolan. Utredningen föreslår en reglering som innebär att eleverna i första hand ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.

Det är viktigt att skolbiblioteket inte ligger för långt från eleverna. Elevers läsande och medie- och informationskunnighet stimuleras genom daglig tillgång till skönlitteratur, sakprosa och digitala medier. Kontinuerlig kontakt med skolbibliotekarien är väsentlig både för eleverna och för lärarna. Genom att skolbibliotekarier och lärare samarbetar kan skolbiblioteksverksamheten stärka undervisningen i skolans alla ämnen.

Skolbiblioteket är också viktigt för många elevers trygghet och för deras personliga och intellektuella utveckling. I skolbiblioteket finns ofta möjlighet till läxläsning och annat skolarbete i en ostörd miljö och själva lokalen kan därför ha särskilt stor betydelse för elever som inte har tillgång till en lugn hemmiljö.

Skolbibliotekarien har en central betydelse

Utredningen föreslår att det ska framgå av skollagen att skolbibliotek ska vara bemannade. Syftet med förslaget är att stärka likvärdigheten och kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten.

Vilken bemanningsgrad som är lämplig påverkas av flera faktorer, såsom antal elever, elevers olika behov, skolbibliotekariens uppdrag och skolans övriga bemanning. Flera av utredningens förslag förväntas öka förståelsen för behovet av hög bemanning. Bland annat föreslås att syftet med skolbibliotek ska regleras i skollagen och utredningens bedömning är att syftet, såsom det är formulerat i förslaget, inte kan uppnås med alltför låg bemanning.

Det finns stora fördelar med att en skolbibliotekarie finns på skolan under större delen av skoldagen. Det underlättar samarbetet med lärarna och det ger goda förutsättningar för skolbibliotekarien att bygga relationer med eleverna och att på olika sätt bidra till skolornas värdegrunds- och trygghetsarbete. En skolbibliotekarie som i stor utsträckning är på plats på skolan främjar också ett aktivt och regelbundet

arbete med skolbiblioteksmiljön. Ett digitalt skolbibliotekariestöd kan på olika sätt komplettera det arbete som skolbibliotekarier utför, men det är utredningens uppfattning att digitala lösningar inte kan ersätta en skolbibliotekarie som är på plats och möter elever.

Huvudmannen ska, enligt utredningens förslag, sträva efter att i första hand anställa personal som har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Fackutbildade bibliotekarier har, genom sin professionsförberedande utbildning, fått möjlighet att utveckla kunskaper och färdigheter som ger dem särskilt goda förutsättningar att främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet. I andra hand kan personal med en annan relevant examen, exempelvis lärarexamen, anställas för skolbiblioteksverksamheten. Bland dem som i dag är anställda för att arbeta i skolbibliotek är en relativt stor andel lärare. Lärare har ofta erfarenhet, kunskap och utbildning som gör att de kan bidra till skolbiblioteksverksamheten.

Många skolhuvudmän och rektorer beskriver utmaningar när det gäller att rekrytera skolbibliotekarier. Det råder brist på personer med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Utredningen föreslår därför att utöka antalet utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap med 100 platser per år. Det innebär en ökning med nästan 20 procent från nuvarande nivå. Utredningen föreslår dessutom en forskarskola inom biblioteks- och informationsvetenskap. En sådan forskarskola förväntas stärka biblioteksforskningen och förbättra universitetens och högskolornas möjligheter att rekrytera undervisande personal med rätt kompetens till utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap, vilket har särskilt stor betydelse när utbildningsplatserna ökar.

För att säkra bemanningen av skolbibliotek på kortare sikt föreslår utredningen att det ska organiseras en uppdragsutbildning för lärare, *Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet, VALS* (60 högskolepoäng). Utbildningen bör ges för 150 lärare per år under tre år och ska ge deltagarna kunskaper som har särskild relevans för arbetet i skolbibliotek. VALS utgör inget hot mot lärarförsörjningen, snarare tvärtom. Syftet är inte att lärare ska lämna läraryrket för att bli skolbibliotekarier. Lärare som genomgått VALS kommer troligen i många fall att erbjudas kombinationstjänster, så att de fortfarande delvis bedriver undervisning. Uppdragsutbildningen kan stärka läraryrkets långsiktiga attraktivitet genom att bidra till lärares professionella utveckling.

Främja läsande och medie- och informationskunnighet

I dag saknas reglering i skollagen av syftet med skolbibliotek. Utredningen föreslår att skollagen ska tydliggöra att syftet med skolbiblioteket är att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Skolbibliotekets ansvar och roll på skolan förtydligas därmed och den specifika kompetens som skolbibliotekarier bidrar med synliggörs.

Skolbibliotekets tradition när det gäller att främja läsande är stark, och ska fortsätta vara det. En god läsförståelse är avgörande för att eleverna ska klara sina studier i alla ämnen och skolbiblioteket kan spela en viktig roll för att främja såväl läsintresset som läsförmågan. Skolbibliotekarier kompletterar ofta lärarnas undervisning om läsning och texter bland annat genom att uppmärksamma det fria läsandet. Detta läsande har både ett värde i sig och spelar stor roll för att eleverna ska utveckla den läsförmåga som behövs för att tillgodogöra sig undervisningen i skolan.

Skolbiblioteken ska också bidra till att främja elevernas medie- och informationskunnighet. Förmågan att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och sammanhang är central. Liksom läsförståelse är medie- och informationskunnighet en förmåga som är väsentlig för elevers möjligheter att fungera som samhällsmedborgare och att delta i det demokratiska samtalet samt för kunskapsutvecklingen i skolans alla ämnen.

Skolbiblioteksverksamhetens integrering i undervisningen

När skolbibliotekarier samarbetar med lärare för att främja läsandet och medie- och informationskunnigheten kan skolbiblioteksverksamheten få särskilt stor betydelse för elevers bildning och utbildning. Det är därför viktigt att såväl skolbibliotekarier och lärare som rektorer och skolchefer behandlar skolbiblioteksverksamheten som en del av den pedagogiska verksamheten.

Utredningen föreslår att det ska tydliggöras i läroplanerna att rektor ska ansvara för att samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare. Rektor kan på detta sätt skapa förutsättningar för en skolbiblioteksverksamhet som på olika sätt stärker elevers bildning och utbildning.

Bibliotekariers och lärares förståelse för varandras kompetenser är central för ett väl fungerande samarbete. Utredningen bedömer att det vore fördelaktigt om lärarutbildningen och utbildningen inom biblioteks- och informationsvetenskap samarbetade mer med varandra.

Det systematiska kvalitetsarbetet

Skolbiblioteksverksamheten synliggörs sällan i det systematiska kvalitetsarbetet, vilket innebär att det instrument för styrning, uppföljning och utveckling som det systematiska kvalitetsarbetet utgör ofta saknas för skolbiblioteken. Det innebär också att ett väsentligt tillfälle för att skapa delaktighet om frågor som rör skolbiblioteksverksamheten går förlorat. Genom att skolbiblioteksverksamheten i högre grad ingår i det systematiska kvalitetsarbetet kan skolbibliotekets pedagogiska funktion stärkas och förutsättningarna för ett samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare förbättras. Utredningen föreslår därför att Skolverket ska ges i uppdrag att revidera sina allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete, för att tydliggöra att skolbibliotekets verksamhet bör vara del av kvalitetsarbetet.

Rektor är ansvarig för skolenheternas kvalitetsarbete och det är därför väsentligt att rektor är väl insatt i skolbiblioteksverksamheten. Rektor bör, bland annat av detta skäl, enligt utredningen, vara chef över personalen i skolbiblioteket.

En biblioteksplan, som kopplas till det systematiska kvalitetsarbetet, kan spela en väsentlig roll i uppföljningen, analysen och utvecklingen av skolbiblioteksverksamheten. I en sådan plan synliggörs skolbibliotekets funktioner bland annat genom konkretiserade mål och visioner samt aktiviteter. I dag är biblioteksplaner obligatoriska för kommuner enligt bibliotekslagen. Utredningen föreslår att alla skolhuvudmän, även enskilda, ska anta skolbiblioteksplaner. Skolbiblioteksplanen kan för kommunala skolor även fortsättningsvis vara en del av den kommunala biblioteksplanen.

Samverkan med ett annat bibliotek kan vara en lösning

I första hand ska skolbiblioteksverksamheten erbjudas eleverna på den egna skolenheten. Om det finns särskilda skäl kan skolbiblioteksverksamheten i stället organiseras genom att skolan samverkar

med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet. Det gäller om biblioteket ligger i skolans direkta närhet eller om skolan har få elever. Möjligheten till samverkan kan bidra till att även elever på mindre skolor får tillgång till en kvalitativ verksamhet och ett brett och varierat bestånd. Det är emellertid viktigt att samma regler gäller för all skolbiblioteksverksamhet, oavsett om den organiseras i samverkan eller på den egna skolenheten.

Utredningen föreslår att samverkan ska regleras i en skriftlig överenskommelse. En sådan överenskommelse förväntas tydliggöra parternas ansvarsområden och minska risken för oklarheter när det gäller bland annat lokaler, budget, öppettider och bibliotekariernas uppdrag. Överenskommelserna ska enligt utredningens förslag anmälas till Kungliga biblioteket, KB, bland annat i syfte att stärka statens kunskap om hur skolbiblioteksverksamheter i landet organiseras genom samverkan.

Målgrupper

Skollagens nuvarande bestämmelse om tillgång till skolbibliotek gäller elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Däremot gäller bestämmelsen om tillgång till skolbibliotek inte elever i förskoleklassen, trots att även dessa elever sedan 2018 omfattas av skolplikt. Vanligen får dock även elever i förskoleklassen tillgång till skolbiblioteken och utredningen föreslår att skollagens regler om skolbibliotek även ska gälla förskoleklassen.

En annan elevgrupp som saknar rätt att få tillgång till skolbibliotek är elever som får distansundervisning, även om inget hindrar att dessa elever erbjuds skolbiblioteksverksamhet när så är möjligt. Enligt utredningens uppfattning är det dock inte lämpligt att införa krav på tillgång till skolbibliotek vid distansundervisning. Det behöver även fortsättningsvis finnas utrymme för stor flexibilitet vid organisering av distansundervisning, eftersom skolsituationen för elever som får sådan undervisning ofta på många sätt är extraordinär.

Det finns i dag inte heller krav på tillgång till bibliotek inom förskolan eller den kommunala vuxenutbildningen. Kontinuerlig kontakt med en bibliotekarie kan dock ha stor betydelse även för barn i förskolan och för elever inom den kommunala vuxenutbildningen.

Läsfrämjande insatser och medie- och informationskunnighet är väsentliga inslag även inom dessa skolformer. Utredningen föreslår därför att regeringen ska tillsätta en statlig utredning om tillgång till bibliotek i förskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

Samordning på huvudmannanivå

Samordning av skolbiblioteksverksamheten kan gynna bland annat spridningen av medier och organisationen av bemanningen. Det är exempelvis ofta resurseffektivt att huvudmän stärker beståndet på de olika skolbiblioteken inom organisationen genom en gemensam skolbibliotekscentral eller ett mångspråksbibliotek så att flera skolenheter kan nyttja samma medier. När det gäller bemanning kan samordning på huvudmannanivå stärka möjligheterna för exempelvis ett skolbibliotek på en mindre skola att få ta del av den bibliotekariekompetens som finns på en större skola i närheten. Samtidigt är det viktigt att värna skolbibliotekariernas arbetssituation så att de erbjuds tjänster med rimliga förutsättningar. Ett konstruktivt samarbete med lärarna försvåras exempelvis av om en skolbibliotekarie ska erbjuda skolbiblioteksverksamhet till många olika skolor.

Utredningen bedömer att det finns tydliga fördelar med att på skolhuvudmannanivå utse en skolbibliotekssamordnare som exempelvis kan hålla i nätverk, anordna kompetensutveckling och delta i rekryteringar. Denna typ av aktiviteter bedöms bli ännu viktigare när skolbibliotekets uppdrag förtydligas och när fler skolbibliotekarier anställs. En skolbibliotekssamordnare kan också på olika sätt arbeta för en ändamålsenlig samordning av beståndet och bemanningen.

Statistik och nationell uppföljning

Kungliga biblioteket har ansvar för den officiella biblioteksstatistiken, vilket inkluderar statistik om skolbibliotek, medan Skolverket har ansvar för den officiella statistiken om skolväsendet. Skolbiblioteksstatistiken behöver enligt utredningen utvecklas, dels mot bakgrund av att det är påtagligt färre skolbibliotek som besvarar KB:s enkät för statistikinsamling jämfört med andra biblioteksverksamheter, dels mot bakgrund av brister avseende statistikens användbarhet.

Utredningen föreslår att Kungliga biblioteket och Skolverket ska få i uppdrag att tillsammans genomföra ett tidsbegränsat utvecklingsarbete avseende statistiken om skolbibliotek. Utvecklingsarbetet kan bland annat handla om hur skolbiblioteksstatistiken bättre kan tillgängliggöras för olika målgrupper inom skolan så att den i högre grad används av dem som den berör.

Vidare föreslår utredningen att Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet presentera en nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek. En sådan uppföljning kan påvisa behov av att prioritera insatser och åtgärder avseende skolbibliotek för att främja fortsatt utveckling, på såväl lokal som nationell nivå.

Dessutom föreslår utredningen att Skolverket ska få i uppdrag att se över sina föreskrifter om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän. I dag redovisas kostnader för skolbibliotekarier som lärverktyg i denna uppgiftsinsamling, men vi föreslår att uppgifter om skolbibliotekarier i stället ska redovisas som uppgifter om pedagogisk personal. Skolbiblioteksverksamhet innefattar i stor utsträckning pedagogiska aktiviteter, varför det är logiskt att betrakta skolbibliotekarier som pedagogisk personal, och ologiskt att inte göra det. Genom att skolbibliotekarier redovisas som pedagogisk personal, skulle det bli möjligt att synliggöra relevant information om skolbiblioteksverksamheten i Sverige.

Nationellt centrum med ansvar för skolbiblioteksfrågor

Utredningen föreslår att det nationella centrumet för språk-, läs- och skrivutveckling, NCS, vid Skolverket ska få ett utvidgat uppdrag och även ansvara för skolbiblioteksfrågor. Genom att utöka NCS ansvar skapas förutsättningar för ett långsiktigt och systematiskt utvecklingsarbete om skolbiblioteksverksamhet. Det förväntas stärka skolbiblioteken i Sverige på flera olika sätt. NCS kan verka för att kunskapen om skolbibliotek ökar inom skolväsendet bland annat genom att samarbeta med de regionala nätverken för språk-, läs- och skrivutveckling.

Kompetensutveckling som rör skolbibliotek behöver vända sig till olika målgrupper inom skolväsendet, såväl till skolbibliotekarier som till lärare, rektorer, skolchefer och andra personer på huvudmannanivå. Inom NCS finns upparbetade rutiner och befintliga strukturer för kontakt med dessa målgrupper.

Allmänna råd om skolbibliotek

Det finns behov av stöd och vägledning för hur man på skolenhetsrespektive skolhuvudmannanivå bör organisera och styra skolbiblioteksverksamheten så att den blir ändamålsenlig. De kontakter utredningen haft under sitt arbete har enhälligt uttryckt att allmänna råd om skolbibliotek skulle få stor spridning och ha potential att få avgörande betydelse. Utredningen föreslår därför att Skolverket ska få i uppdrag att utarbeta allmänna råd om skolbibliotek.

Den regionala biblioteksverksamhetens betydelse

I dag får skolbibliotek i relativt liten utsträckning del av den regionala biblioteksverksamhetens arbete, trots att många skolbibliotekarier efterfrågar kompetensutveckling och andra insatser. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att bibliotekslagen ska ange att den regionala biblioteksverksamheten i sitt arbete även ska främja skolbibliotek som är verksamma i länet, när det är lämpligt. För detta ändamål föreslår utredningen att kultursamverkansmodellen ska tillföras utökade medel. Den regionala biblioteksverksamheten kan exempelvis bjuda in skolbibliotekarier till sådana nätverk och kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds bibliotekarier vid folkbibliotek. Även när det gäller medieförsörjning kan det vara värdefullt för skolbibliotek att ha samarbete med den regionala biblioteksverksamheten. I de fall det finns regionala mediecentraler, kan dessa på ett betydelsefullt sätt främja skolbiblioteksverksamheten.

Bildning och utbildning

I Tomas Tranströmers dikt Romanska bågar viskar en ängel:

> Skäms inte för att du är människa, var stolt!
>
> Inne i dig öppnar sig valv bakom valv oändligt.
>
> Du blir aldrig färdig, och det är som det skall.[1]

[1] Tranströmer (1989).

I skolbibliotek kan valven öppna sig. Här kan nya världar och frågor upptäckas. I skolbibliotek kan elever få syn på andra och på sig själva, på det som är sant och på det som behöver ifrågasättas. Genom skönlitteraturen och sakprosan i skolbiblioteket kan elevers bildning, tänkande och kunskapsutveckling stimuleras.

Alla elever bör ha tillgång till väl fungerande skolbiblioteksverksamhet och skolbibliotekarier som bidrar till deras bildning och utbildning genom att främja läsandet och medie- och informationskunnigheten.

I detta betänkande presenteras förslag och bedömningar som sammantaget syftar till att stärka skolbiblioteken i Sverige. I förlängningen kan ändamålsenliga skolbibliotek bidra till att elever blir informerade, engagerade och demokratiska samhällsmedborgare. Barn och unga som under hela sin skoltid får möta skolbibliotekarier rustas med kunskap och motståndskraft mot desinformation och propaganda. De får tillfälle att tänka och samtala om viktiga frågor, de får vidgade referensramar, och de får läsupplevelser. Men de blir aldrig färdiga, och det är som det ska.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801)

Härigenom föreskrivs i fråga om bibliotekslagen (2013:801) att 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Enligt 2 kap. *36 §* skollagen (2010:800) ska eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek.	Enligt 2 kap. *30 a §* skollagen (2010:800) ska eleverna i *förskoleklassen*, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek. *Syftet med skolbibliotek framgår av 2 kap. 30 b § skollagen. Bestämmelser om bemanning av skolbibliotek finns i 2 kap. 30 c § skollagen.*

11§[1]	
Varje region och de kommuner som inte ingår i en region ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.	Varje region och de kommuner som inte ingår i en region ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek, *och när det är lämpligt de skolbibliotek*, som är verksamma i länet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

[1] Senaste lydelse 2019:961.

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 36 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 §, 2 kap. 1 §, 22 kap. 3 § och 23 kap. 1 § samt rubriken närmast före 2 kap. 35 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 30 a–30 c och 23 kap. 27 §§, samt närmast före 2 kap. 30 a–30 c och 23 kap. 27 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 kap.

3 §[2]

I denna lag avses med

– *distansundervisning:* interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– *elev:* den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– *fjärrundervisning:* interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– *fristående fritidshem:* sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– *fristående förskola*: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– *fristående skola*: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– *förskoleenhet:* av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– *lovskola:* undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

[2] Senaste lydelse 2020:605.

– skolbibliotek: en gemensam och ordnad resurs med ett utbud av digitala och analoga medier som ska präglas av allsidighet och kvalitet och som ställs till elevernas och lärarnas förfogande,

– *skolenhet:* av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– *undervisning*: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och

– *utbildning:* den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

2 kap.[3]

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

– huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),

– kommuners resursfördelning (8 b §),

– ledningen av utbildningen (9–12 §§),

– lärare och förskollärare (13–24 §§),

– elevhälsa (25–28 §§),

– studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),

– skolbibliotek (30 a–c §§)

– registerkontroll av personal (31–33 §§),

– kompetensutveckling (34 §), och

– lokaler och utrustning *och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).*

– lokaler och utrustning (35 §).

[3] Senaste lydelse 2018:608.

Skolbibliotek

Tillgång

30 a §

Eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till bemannade skolbibliotek på den egna skolenheten.

Om det finns särskilda skäl, får skolbiblioteket även organiseras i samverkan med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skolenhet, enligt 23 kap. 27 §.

Syfte med skolbibliotek

30 b §

Skolbiblioteket syftar till att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Varje huvudman ska i en biblioteksplan precisera hur syftet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. Kommuner och regioner kan antingen anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den kommunala eller regionala biblioteksplan som ska antas enligt 17 § bibliotekslagen (2013:801).

Bemanning av skolbibliotek

30 c §

Varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten

	anställa personal som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand annan relevant examen.
Lokaler och utrustning ***och tillgång till skolbibliotek***	**Lokaler och utrustning**

35 §

För utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.

22 kap.[4]

3 §

Följande bestämmelser gäller inte för utbildning där distansundervisning används:

– 2 kap. 6 a § om samråd,

– 2 kap. *36 §* om skolbibliotek	– 2 kap. *30 a–30 c §§* om skolbibliotek,

– 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 §, 13 kap. 5 §, 16 kap. 18 §, 17 kap. 6 §, 17 a kap. 8 § och 19 kap. 20 § om undervisningstid, och

– 15 kap. 11 § första stycket och 18 kap. 11 § första stycket om huvudsakligen skolförlagd utbildning.

För utbildning där distansundervisning används tillsammans med fjärrundervisning gäller inte 21 kap. om fjärrundervisning.

23 kap.[5]

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

– allmänna förutsättningar för entreprenad (2–7 §§),

– vad som får överlämnas på entreprenad (8–19 §§),

– bemyndigande om entreprenad (20 §),

– samverkan (21–24 §§),

– överlåtelse av ansvar för medicinska insatser (25 och 26 §§), och

	– överenskommelse om skolbiblioteksverksamhet (27 §).

[4] Senaste lydelse 2020:605.

[5] Senaste lydelse 2020:605.

Överenskommelse om skolbiblioteksverksamhet

27 §

En huvudman får, om det finns särskilda skäl, organisera sådan skolbiblioteksverksamhet som anges i 2 kap. 30 a–30 c §§ tillsammans med ett folkbibliotek eller med en annan skolenhet. I sådana fall ska en skriftlig överenskommelse tecknas mellan parterna.

I en överenskommelse enligt första stycket ska följande anges: parterna, den eller de skolenheter överenskommelsen avser samt innehåll och omfattning.

En överenskommelse enligt första och andra stycket ska anmälas till Kungl. biblioteket. Anmälningskravet gäller dock inte vid samverkan om skolbiblioteksverksamhet mellan två skolenheter inom samma huvudmans organisation.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.3 Förslag till förordning (2022:000) om statsbidrag för vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet.

Vidareutbildningen syftar till att lärare ska få kunskaper inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Förutsättningar för statsbidrag

2 § Statsbidrag enligt denna förordning får, om det finns tillgängliga medel, lämnas till den som är huvudman inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, sameskola, specialskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

3 § Statsbidrag får lämnas för kostnader när det gäller lärare som

1. är anställda hos huvudmannen,
2. deltar i uppdragsutbildning enligt förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare för att stärka förmågan att arbeta som skolbibliotekarie, och
3. har en grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen, motsvarande äldre examen eller motsvarande utländsk behörighet.

En fritidspedagogexamen eller motsvarande ska vid tillämpningen av denna förordning anses vara en äldre motsvarighet till grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem.

Fördelning och utbetalning av statsbidrag

4 § Statsbidrag enligt denna förordning lämnas med 1 000 kronor per högskolepoäng.

5 § Huvudmannen ska hos Statens skolverk ansöka om bidrag och anmäla den lärare som huvudmannen ansöker om statsbidrag för enligt denna förordning.

6 § Om antalet lärare som har anmälts till en utbildning enligt 3 § överstiger antalet tillgängliga utbildningsplatser, beslutar Statens skolverk om urval.

Om en person som har påbörjat utbildningen avbryter den, ska Statens skolverk om möjligt besluta att utbildningsplatsen ska övertas av en annan person som anmälts till utbildningen men inte fått en utbildningsplats.

7 § Statens skolverk prövar frågor om och betalar ut statsbidrag.

8 § Statsbidrag ska betalas ut en gång per termin för den utbildning enligt 3 § som avses att bli genomförd under den termin som bidraget avser. Bidraget ska betalas ut så snart det har fastställts vilken personal som deltar i utbildningen.

Återkrav och omfördelning

9 § En huvudman som har tagit emot statsbidrag är återbetalningsskyldig om

1. den person som bidraget har lämnats för avbryter en sådan utbildning som avses i 3 § eller inte fullföljer utbildningen med godkänt resultat,
2. huvudmannen genom att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att bidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp, eller
3. bidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och huvudmannen borde ha insett detta.

Statens skolverk ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett bidrag om någon är återbetalningsskyldig enligt första stycket. Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk befria huvudmannen från återkrav helt eller delvis. En fråga om återbetalningsskyldighet eller eftergift enligt första stycket 1 får dock prövas tidigast ett år efter det att statsbidraget har betalats ut.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om statsbidrag.

10 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk befria huvudmannen från krav på ränta helt eller delvis.

Redovisning och uppföljning

11 § En huvudman som har ansökt om statsbidrag är skyldig att till Statens skolverk lämna de uppgifter som behövs för tillämpningen av denna förordning.

12 § Statens skolverk ska följa upp och utvärdera hur statsbidraget har använts.

En huvudman som har tilldelats statsbidrag ska medverka i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som bestäms av Statens skolverk. Huvudmannen ska också lämna de uppgifter som Statens skolverk begär.

Bemyndigande

13 § Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

14 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 §[6]

Ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) får på uppdrag av Statens skolverk anordna uppdragsutbildning för sådan fortbildning av

1. lärare som berättigar till statsbidrag enligt förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare,

2. lärare och förskollärare som berättigar till statsbidrag enligt förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser,

3. lärare som berättigar till statsbidrag enligt förordningen (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, och

4. lärare som berättigar till statsbidrag enligt förordningen (2022:000) om statsbidrag för vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet.

Med högskolor avses i fortsättningen både universitet och högskolor.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

[6] Senaste lydelse 2018:1306.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §
Informationssystemet ska för varje sådan skolenhet som avses i 2 § även innehålla uppgift om tillgång till skolbibliotek.	Informationssystemet ska för varje sådan skolenhet som avses i 2 § *samt för specialskolan och sameskolan* även innehålla uppgift om tillgång till skolbibliotek

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk att 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 §[7]	
Myndigheten ska särskilt	
1. ansvara för den statliga befattningsutbildningen enligt förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem,	
2. bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling,	2. bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling *samt för skolbibliotek*,
3. stimulera arbetet med entreprenörskap i skolväsendet, och	
4. främja skolors arbete med nordiska språk.	

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

[7] Senaste lydelse 2019:563

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek att 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 §
En kommun får beviljas statsbidrag för folk- och skolbibliotekens inköp av litteratur.	En kommun får beviljas statsbidrag för folk- och skolbibliotekens inköp av litteratur. *En förutsättning är att kommunen ger skolbibliotek belägna i kommunen del av bidraget.*

Statsbidraget ska användas för inköp av främst barn- och ungdomslitteratur, men också för inköp av vuxenlitteratur som främjar barns och ungdomars intresse för läsning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska ha följande lydelse.

---

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga[8]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 Övergripande mål och riktlinjer	
2.8 Rektorns ansvar	
– personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,	
– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *stärka* elevernas *språkliga förmåga och digitala kompetens*,	– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *främja* elevernas *läsande och medie- och informationskunnighet*,
	– samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare,
– skolans internationella kontakter utvecklas, och	
– skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.	

---

[8] Senaste lydelse SKOLFS 2020:93.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

---

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga[9]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 Övergripande mål och riktlinjer	
2.8 Rektorns ansvar	
– personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,	
– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *stärka* elevernas *språkliga förmåga och digitala kompetens*,	– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *främja* elevernas *läsande och medie- och informationskunnighet*,
	– samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare,
– skolans internationella kontakter utvecklas, och	
– skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.	

---

[9] Senaste lydelse SKOLFS 2019:23.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

---

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga[10]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 Övergripande mål och riktlinjer	
2.8 Rektorns ansvar	
– personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,	
– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *stärka* elevernas *språkliga förmåga och digitala kompetens*,	– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *främja* elevernas *läsande och medie- och informationskunnighet*,
	– samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare,
– skolans internationella kontakter utvecklas, och	
– skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.	

[10] Senaste lydelse SKOLFS 2019:24.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan ska ha följande lydelse.

---

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga[11]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 Övergripande mål och riktlinjer	
2.8 Rektorns ansvar	
– personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen,	
– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *stärka* elevernas *språkliga förmåga och digitala kompetens*,	– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *främja* elevernas *läsande och medie- och informationskunnighet*,
	– samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare,
– skolans internationella kontakter utvecklas, och	
– skolpersonalen får kännedom om de internationella överenskommelser som Sverige har förbundit sig att beakta i utbildningen.	

---

[11] Senaste lydelse SKOLFS 2018:11.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan ska ha följande lydelse.

---

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga[12]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 Övergripande mål och riktlinjer	
2.6 Rektorns ansvar	
– studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida utbildning och yrke,	
– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen och för att *stärka* elevernas *språkliga och digitala kompetens*,	– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *främja* elevernas *läsande och medie- och informationskunnighet*,
	– samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare,
– stimulera till internationella kontakter, samverkan och utbyten i utbildningen,	

[12] Senaste lydelse SKOLFS 2020:68.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan ska ha följande lydelse.

---

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga[13]

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 Övergripande mål och riktlinjer	
2.6 Rektorns ansvar	
– studie- och yrkesvägledningen organiseras så att eleverna får information om och vägledning inför de olika val som skolan erbjuder och inför val av framtida yrkesområde och fortsatta studier,	
– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen och för att *stärka* elevernas *språkliga och digitala kompetens*,	– skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att *främja* elevernas *läsande och medie- och informationskunnighet*,
	– samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare,
– skolan ger varje elev stöd vid det arbetsplatsförlagda lärandet,	

[13] Senaste lydelse 2020:70.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redovisar Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel, nedan kallad utredningen, uppdraget i den del som gäller skolbibliotek, utifrån hur uppdraget är beskrivet i direktiven. Vi beskriver också kortfattat hur vi samlat in empiri och redogör för de kontakter vi har haft i utredningsarbetet. Dessutom definieras några av de vanligt förekommande orden och begreppen i betänkandet.

2.1 Uppdrag

Den övergripande uppgiften för utredningen har, när det gäller skolbibliotek, varit att föreslå åtgärder för att stärka skolbiblioteken i syfte att ge elever likvärdig tillgång till skolbibliotek. I detta har det även ingått att utreda och föreslå åtgärder för att öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier.[1]

Direktiven angav bland annat att det ingick i uppdraget att:

- föreslå hur det kan tydliggöras i skollagen (2010:800) vad en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet ska omfatta,
- kartlägga hur samverkan mellan skolbibliotek, folkbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten ser ut och vid behov lämna förslag på hur denna samverkan kan utvecklas och stärkas, i syfte att bidra till högre kvalitet och kostnadseffektivitet,

[1] Regeringen (2019a) och regeringen (2020b).

- analysera om och i så fall hur digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget gäller enligt direktiven förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

2.2 Metod och genomförande

Utredningen har under sitt arbete, i enlighet med direktiven, särskilt förhållit sig till förslagen i Läsdelegationens betänkande från 2018 *Barn och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället*[2] och Kungliga bibliotekets, KB:s, rapport från 2019 *Demokratins skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi*,[3] samt de olika rapporter som tagits fram inom ramen för Kungliga bibliotekets arbete med detta förslag. Dessutom har utredningen tagit del av aktuell forskning, rättspraxis och annan litteratur inom fältet. Vi har också gjort en nordisk utblick.

I enlighet med direktiven har utredningen även inhämtat synpunkter om skolbibliotek från olika aktörer, så som myndigheter, organisationer och representanter från näringslivet.

Till utredningen har även knutits sakkunniga och experter från Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Finansdepartementet, Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Kulturrådet. Under utredningen har fem möten som gällt skolbibliotek genomförts med de sakkunniga och experterna.

Utredningen har också inhämtat synpunkter från yrkesverksamma bibliotekarier, representanter för utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap och pedagogik samt från elever, lärare, rektorer, skolchefer och annan skolpersonal. Utredningen har även genomfört studiebesök vid skolbibliotek i olika skolformer och i olika delar av landet. På grund av coronapandemin har flertalet möten och andra kontakter genomförts digitalt.

[2] SOU 2018:57.
[3] Kungliga biblioteket (2019b).

2.2.1 Möten, hearings och studiebesök

Myndigheter

Det har varit särskilt viktigt för utredningen att ha en löpande dialog med Skolverket och Kungliga biblioteket. Vi har även haft möten med Skolinspektionen och Kulturrådet vid ett flertal tillfällen. Nedan anges myndigheter som utredningen har haft kontakter med.

- Datainspektionen
- Kulturrådet
- Kungliga biblioteket
- Myndigheten för tillgängliga medier
- Sameskolstyrelsen
- Skolinspektionen
- Skolverket
- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Statens medieråd
- Tillväxtverket
- Universitet och högskolor: Högskolan i Borås, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet och Uppsala universitet
- Universitetskanslersämbetet
- Universitets- och högskolerådet
- Vetenskapsrådet

Organisationer för arbetsgivare, arbetstagare och elever

Vi har vid ett flertal tillfällen träffat fackliga organisationer och representanter, både tjänstemän och kommunpolitiker, från Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Därutöver har vi deltagit på ett möte med SKR:s nätverk för skolchefer samt möten med SKR:s Utbildningsberedning och Kultur- och fritidsberedning. Nedan an-

ges vilka arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer utredningen har haft kontakter med.

- DIK[4]
- Friskolornas riksförbund
- Idéburna skolors riksförbund
- Lärarförbundet
- Lärarnas riksförbund
- Skolledarförbundet
- Sveriges Elevkårer
- Sveriges Elevråd
- Sveriges Elevråd – SVEA
- Sveriges författarförbund
- Sveriges Kommuner och Regioner – SKR[5]

Övriga föreningar

Det finns många som på olika sätt arbetar för att främja barns och ungas läsning och medie- och informationskunnighet. Utredningen har vid flera tillfällen haft kontakt med den ideella föreningen Svensk biblioteksförening. Nedan anges de föreningar utredningen har haft kontakter med.

- Svensk biblioteksförening
- Föreningen för regional biblioteksverksamhet
- Gruppen för läsning av facklitteratur i skolan – GLÄFS
- Svenska Barnboksakademin

[4] DIK är det dominerande fackförbundet bland skolbibliotekarier. DIK stod tidigare för dokumentation, information och kultur/kommunikation men är i dag, enligt fackförbundet, att betrakta som ett namn.
[5] Organisationen bytte i november 2019 namn från Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, till Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Organisationens nuvarande namn och förkortning används genomgående i betänkandet, även när det till exempel gäller rapporter och uttalanden som gjordes före namnändringen.

Näringslivsaktörer

Skolbibliotek kan använda digitala system för att underlätta administrationen och hantera fysiska och digitala medier. Det finns olika näringslivsaktörer som erbjuder skolbibliotek sådana digitala system. Utredningen har haft kontakt med två av dem, Axiell Sverige AB och Systematic.

Andra utredningar

Vi har även samrått med nedan angivna andra statliga utredningar med närliggande frågor.

- Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet (Ku 2018:04)
- Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven (U 2017:07)
- Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05)

Bibliotekarier, lärare, elever, rektorer med flera

Utredningen har under arbetets gång träffat flera elever i olika åldrar, skolbibliotekarier, lärare, rektorer och annan skolpersonal. Vi har strävat efter en god spridning avseende skolformer, skolor med olika storlek, offentligägda och privatägda skolor, samt undervisningsämnen.

Vi har genomfört hearings med 69 skolbibliotekarier från olika skolformer runtom i landet. Skolbibliotekarierna bidrog med värdefulla kunskaper och erfarenheter, bland annat om samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare, balansen mellan det läsfrämjande arbetet och arbetet med medie- och informationskunnighet samt om skolhuvudmannens och rektorns betydelse för en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet.

Utöver dessa hearings har utredningen genomfört flera kompletterande intervjuer om olika aspekter på skolbiblioteksverksamhet med skolbibliotekarier, rektorer, verksamhetsutvecklare, språk-, läs- och skrivutvecklare och skolchefer från olika delar av landet och olika skolformer.

Utredningen har även genomfört en hearing med fyra bibliotekarier och en bibliotekschef vid folkbibliotek i olika delar av Sverige, som främst gällde folkbibliotekens samverkan med skolbibliotek och förutsättningar för detta.

Vidare har utredningen genomfört fyra hearings med 17 lärare från grund- och gymnasieskolor. Samtalen med lärarna handlade främst om samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier och förutsättningar för detta.

Utredningen har också deltagit i en nationell nätverksträff för skolbiblioteksamordnare, där 31 skolbiblioteksamordnare och fyra andra personer med för skolbiblioteken centrala positioner deltog.

Utredningen hade planerat att genomföra fler skolbesök, men på grund av coronapandemin begränsades antalet studiebesök till fem: Polhemsskolan i Lund (en gymnasieskola med fler än 2 600 elever), Olandsskolan i Östhammar (en F-9-skola med cirka 500 elever), två besök på Enbacksskolan i Tensta i Stockholm (en F-9-skola med cirka 400 elever) och Medioteket i Stockholm (en central enhet inom Stockholms utbildningsförvaltning som bland annat innefattar lånecentraler).

Vid skolbiblioteksbesöken fördes samtal med elever, skolbibliotekarier, lärare, en biblioteksassistent och en elevassistent samt rektorer. Mer omfattande intervjuer med elever gjordes främst på Enbacksskolan, där utredningen träffade tre elevgrupper från låg-, mellan- respektive högstadiet. Under studiebesöket på Medioteket besökte utredningen lånecentralen Mångspråksbiblioteket och förde samtal med cirka 20 skolbibliotekarier, med chefen för Medioteket och med två skolbiblioteksskonsulenter, vars arbetsuppgifter handlar bland annat om att informera och ge råd till skolbiblioteksspersonal och rektorer.

Utredningen har även genomfört en omfattande litteraturgenomgång och haft kontakt med forskare som bidragit med värdefulla synpunkter.

Utredningen har vidare deltagit i flera intervjuer och samtal där vi delat våra tentativa analyser och tagit del av andras uppfattningar i frågor med relevans för skolbibliotek. Bland annat kan nämnas en intervju i en skolbiblioteksspodd i juni 2020 och ett panelsamtal i samband med den digitala Bokmässan i september 2020.

2.2.2 Enkäter

Lärarutbildningarna

En enkät har skickats till de lärosäten som erbjuder lärarutbildning, bland annat med fråga om hur lärarutbildningen förbereder de blivande lärarna på att använda skolbiblioteket som en pedagogisk resurs.

Följande lärosäten besvarade enkäten: Chalmers tekniska högskola, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan i Jönköping, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

Den regionala biblioteksverksamheten

En enkät har skickats till landets regionala biblioteksverksamheter, bland annat med en fråga om samverkan mellan skolbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten.

Svar inkom från samtliga: Region Blekinge Kronoberg, Region Dalarna, Region Gotland, Region Gävleborg, Region Halland, Region Jämtland Härjedalen, Region Jönköping, Region Kalmar, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Sörmland, Region Uppsala, Region Värmland, Region Västerbotten, Region Västernorrland, Region Västmanland, Region Örebro och Region Östergötland och Västra Götalandsregionen.

Utredningen har även genomfört ett möte med företrädare för Föreningen för regional biblioteksverksamhet.

Utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap

En enkät har skickats till landets utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap, bland annat med en fråga om hur utbildningen förbereder de blivande bibliotekarierna för ett arbete som skolbibliotekarier.

Enkäten besvarades av samtliga lärosäten som anordnar utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap: Högskolan i Borås, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet och Uppsala universitet.

Enkäten kompletterades med en hearing som samtliga ovan nämnda lärosäten bjöds in till och där Högskolan i Borås, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet deltog.

Skolmyndigheterna

Som nämnts ovan har vi under utredningsarbetet haft kontinuerlig kontakt med skolmyndigheterna. Dessutom har Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, via en enkät, fått besvara frågor om behov av statistik om skolbibliotek.

2.3 Avgränsningar

Utredningen omfattar enligt direktivet förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Den kommunala vuxenutbildningen och förskolan ingår därmed inte i utredningens uppdrag. Utredningen har med denna begränsning i åtanke ändå valt att föreslå att dessa verksamheters tillgång till bibliotek utreds vidare samt att dessa skolformer ingår i den lägesbeskrivning av skolbibliotek som utredningen, i kapitel 7, föreslår att Skolverket ska göra framgent.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande ger inledningsvis en bakgrundsbeskrivning av skolbibliotek i kapitel 3. Därefter följer i kapitel 4 en redogörelse för förutsättningar för att erbjuda alla elever ändamålsenliga skolbibliotek. I kapitel 5 beskrivs samverkan om skolbiblioteksverksamhet och i kapitel 6 aspekter på rekryteringsbehov av skolbibliotekarier och kompetens bland personal i skolbiblioteket. Kapitel 7 handlar om statistik om skolbibliotek. Konsekvenser av de samlade förslagen tas upp i kapitel 8. De författningsförslag som presenteras framgår av kapitel 1 och i kapitel 9 ges författningskommentarer.

I kapitel 4–7 lämnas flera förslag på bland annat författningsändringar och regeringsuppdrag. I ett antal frågor lämnas också mer allmänna bedömningar, utan förslag på särskilda regleringar eller myndighetsuppdrag.

Betänkandet innehåller dessutom fyra bilagor. I bilaga 1 och 2 finns utredningens direktiv och tilläggsdirektiv.[6] Av bilaga 3 framgår internationella rekommendationer för skolbibliotek.[7] Slutligen finns i bilaga 4 en bedömningsmatris om skolbibliotek som pedagogisk resurs.[8]

2.5 Förklaringar av begrepp som används i flera kapitel

Begrepp med anknytning till bibliotek

Fackutbildade bibliotekarier

Med fackutbildade bibliotekarier avses här bibliotekarier som har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap, alternativt en bibliotekarieexamen från tiden före högskolereformen 1993.

Skolbibliotekarie

Med begreppet skolbibliotekarie menar vi den personal som arbetar i ett skolbibliotek för att genomföra skolbiblioteksverksamhet, vilket definieras nedan, samt övriga arbetsuppgifter som vanligen utförs av bibliotekarier. Sådana uppgifter kan gälla informationssökning, planering av medieinköp, utlåning av litteratur, gallring av bestånd med mera. Skolbibliotekarier kan också genomföra verksamhet riktad mot lärare och annan personal på skolan. Skolbibliotekarien kan vara utbildad inom biblioteks- och informationsvetenskap, men det kan exempelvis också vara en lärare.

Skolbiblioteksverksamhet

Med skolbiblioteksverksamhet avses i detta betänkande de aktiviteter som skolbibliotekarien leder eller är delaktig i och som involverar elever och har koppling till skolbiblioteket. Skolbiblioteksverksamheten kan äga rum på flera ställen i skolan, till exempel i biblioteket eller i ett klassrum. Skolbiblioteksverksamheten kan vara planerad eller uppstå spontant i mötet mellan skolbibliotekarier och elever. Oftast handlar verksamheten om att främja elevers läsande eller medie-

[6] Regeringen (2019a) och regeringen (2020b).
[7] International Federation of Library Associations and Institutions, IFLA (2015).
[8] Skolinspektionen (2018c).

och informationskunnighet, men skolbiblioteksverksamhetens mål kan delvis utformas på lokal nivå och därmed även omfatta andra aspekter av elevernas utbildning.

Synonymt med begreppet skolbiblioteksverksamhet används skolbibliotekets verksamhet.

Skolbiblioteksamordnare

Med skolbiblioteksamordnare avses i detta betänkande en person som har ett övergripande ansvar för flera skolbibliotek inom en, eller ibland flera, skolhuvudmän. Det finns exempel på skolbiblioteksamordnare både i kommuner och inom enskilda skolhuvudmäns organisationer.

Läsfrämjande

Med läsfrämjande menar vi alla de insatser som syftar till att stärka elevers läsintresse och läsförmåga. I skolan utförs det läsfrämjande arbetet främst av lärare och skolbibliotekarier.

Medie- och informationskunnighet

Med medie- och informationskunnighet, som ofta förkortas MIK, menar vi de kunskaper och förmågor som krävs för att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och sammanhang. Det är också denna definition som används i betänkandet *Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat* från 2020.[9]

Medier

Inom bibliotekssektorn används ofta ordet medier, som är ett samlingsbegrepp för till exempel tryckta böcker, tidningar, tidskrifter, talböcker, ljudböcker, e-böcker och internet. I detta betänkande används begreppet medier alltså som ett samlingsbegrepp och det innefattar såväl analoga som digitala resurser.

[9] SOU 2020:56.

Begrepp med anknytning till skola

Lärare

I skolan arbetar olika lärarkategorier, till exempel förskollärare, grundlärare, ämneslärare, speciallärare och lärare med inriktning mot fritidshem. Utredningen använder lärare och lärarutbildning som samlingsbegrepp för alla lärarkategorier och de olika lärarutbildningsprogram som finns. När endast en viss kategori avses skrivs detta ut.

Undervisning

Undervisning definieras i skollagen som ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”.[10] Enligt skollagens mening, undervisar således inte skolbibliotekarier eleverna. Skolbibliotekariernas ansvarsområde är i stället skolbiblioteksverksamhet, se ovan.

Skolenhet och skola

Begreppet skolenhet definieras i skollagen som ”en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra”.[11] Skolenhet är ett mer formellt begrepp än det vardagliga ordet skola. Det som uppfattas som en skola kan i formell mening utgöras av flera skolenheter som har samma adress eller som är mycket närliggande.

I detta betänkande använder vi begreppet skolenhet i sammanhang när det har betydelse att särskilt peka på den formella enheten. I andra, mer generella beskrivningar, använder utredningen begreppet skola.

[10] 1 kap. 3 § skollagen.
[11] Ibid.

Skolväsendet och skolformer

Skolväsendet är samlingsbegreppet för samtliga skolformer som regleras av skollagen, samt fritidshemmet.

De olika delar som skolväsendet består av benämns skolformer. Utöver de skolformer som utredningens uppdrag helt eller delvis omfattar, det vill säga förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, är även förskola och kommunal vuxenutbildning skolformer inom skolväsendet. Fritidshemmet är inte en skolform, men ingår i skolväsendet.[12]

[12] 1 kap. 1 § skollagen.

3 Skolbibliotek – en bakgrund

I följande kapitel redogör vi översiktligt för gällande rätt och rättspraxis avseende skolbibliotek, avsnitt 3.1. I avsnitt 3.2 beskriver vi historiska perspektiv på skolbibliotek. Tidigare utredningar och förslag beskrivs i 3.3 och i 3.4 beskriver vi sedan skolbibliotek i Sverige i dag. Avsnitt 3.5 handlar om nationella insatser för läsning. Därefter beskriver vi i 3.6 olika stöd till skolbiblioteken och i avsnitt 3.7 gör vi avslutningsvis en nordisk utblick.

3.1 Gällande rätt

Bestämmelser om skolbibliotek finns främst i bibliotekslagen (2013:801), skollagen (2010:800), och i läroplanerna[1]. Gällande rätt om skolbibliotek beskrivs nedan översiktligt.

I betänkandets kapitel 4–7 finns sedan närmare beskrivningar av fler rättsliga aspekter på skolbibliotek.

3.1.1 Aktuella bestämmelser i bibliotekslagen

Inom Sveriges allmänna biblioteksväsende finns det flera olika slags bibliotek, exempelvis folkbibliotek, regional biblioteksverksamhet och skolbibliotek. Många av bibliotekslagens bestämmelser är gemensamma för samtliga bibliotek, och gäller således även skolbibliotek. Så är det exempelvis när det gäller bibliotekslagens bestämmelser om ändamål, prioriterade grupper och biblioteksplaner.

[1] Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklasser och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan, förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan samt förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

Ändamål

Skolbibliotek omfattas av det ändamål för bibliotek som gäller för alla bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet:

> 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.[2]

Den tidigare bibliotekslagen, som gällde fram till 2014, angav att det inom grundskolan och gymnasieskolan skulle finnas ”lämpligt fördelade skolbibliotek” för att ”stimulera skolelevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen”.[3] Denna reglering fördes inte över till den nuvarande bibliotekslagen. Regeringen uttalade i förarbetena att det inte vore lämpligt att inom ramen för bibliotekslagen närmare reglera krav på skolbibliotekens verksamhet eftersom bestämmelser om skolors uppgifter och skyldigheter i första hand ska regleras i skollagen och inte i bibliotekslagen.[4] I sammanhanget kan noteras att inte heller skollagen för närvarande närmare reglerar vad skolbiblioteksverksamheten ska syfta till, även om regeringen har gjort vissa förarbetsuttalanden om detta, se nedan i avsnitt 3.1.2.

Prioriterade grupper

Skolbibliotek omfattas av bibliotekslagens reglering om vilka grupper som ska prioriteras och ägnas särskild uppmärksamhet. Biblioteken ska prioritera personer med funktionsnedsättning ”bland annat genom att utifrån deras olika behov och förutsättningar erbjuda litteratur och tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av information”.[5]

Även de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska ska ägnas särskild uppmärksamhet. Biblioteken ska erbjuda ”litteratur på de nationella minoritetsspråken, andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska, och lättläst svenska”.[6]

---

[2] 2 § bibliotekslagen.
[3] 5 § den tidigare bibliotekslagen (1996:1596).
[4] Prop. 2012/13:147 s. 33 f.
[5] 4 § bibliotekslagen.
[6] 5 § bibliotekslagen.

Biblioteksplaner

Kommuner och regioner ska anta biblioteksplaner för den biblioteksverksamhet som de bedriver, inklusive för skolbiblioteksverksamhet. Enskilda och statliga skolhuvudmän omfattas inte av denna reglering om biblioteksplaner.

Det följer av bibliotekslagen att ”den myndighet som regeringen bestämmer”, vilket är Kungliga biblioteket, KB, ska följa upp hur biblioteksplanerna utformas och används. Uppföljningen ska ske tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna.[7]

3.1.2 Aktuella bestämmelser i skollagen

Nedan redogörs för olika aspekter på innebörden av att skollagen anger att elever i vissa skolformer ska ha tillgång till skolbibliotek. Vi redogör också för Skolinspektionens tolkning av innebörden av skollagens reglering om ”tillgång till skolbibliotek”.

Tillgång till skolbibliotek

Av skollagen följer att samtliga grundskolor, grundsärskolor, specialskolor, sameskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor ska ge eleverna tillgång till skolbibliotek. Skollagens reglering om tillgång till skolbibliotek gäller däremot inte förskoleklassen.[8] Att förskoleklassens elever formellt sett inte omfattas av skollagens reglering om rätt till tillgång till skolbibliotek har sannolikt inte någon stor betydelse i praktiken utan de flesta eleverna i förskoleklass har samma tillgång till skolbibliotek som eleverna i lågstadiet, eftersom förskoleklassen vanligen ligger vid en grundskola.

I dagens skollag har enskilda huvudmän ett självständigt ansvar för att deras elever har tillgång till skolbibliotek. I den tidigare skollagen gällde bestämmelsen om tillgång till skolbibliotek endast kommunala skolor.

[7] 17–18 §§ bibliotekslagen.
[8] 2 kap. 36 § skollagen. Regeringen (2020e): För närvarande utreds hur en tioårig grundskola kan införas genom att förskoleklassen görs om till årskurs ett.

Definition

Skollagen innehåller ingen definition av begreppet skolbibliotek. I förarbeten har regeringen uttalat att skolbibliotek avser ”en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande och som ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande”.[9]

När det gäller innebörden av ”tillgång till skolbibliotek” har Skolinspektionen i en kvalitetsgranskning från 2018 angett att om skolor varken har ett eget skolbibliotek eller ett närliggande bibliotek, så innebär det att eleverna saknar tillgång till skolbibliotek.[10]

Skolinspektionen uttalade också i promemorian *Skolbibliotek* från 2018 att vissa krav ska vara uppfyllda för att elever ska anses ha tillgång till skolbibliotek. De krav som anges i promemorian är:

- Eleverna har tillgång till ett skolbibliotek i den egna skolenhetens lokaler eller på rimligt avstånd från skolan som gör det möjligt att kontinuerligt använda biblioteket som en del av elevernas utbildning för att bidra till att nå målen för denna.
- Biblioteket omfattar böcker, facklitteratur och skönlitteratur, informationsteknik och andra medier.
- Biblioteket är anpassat till elevernas behov för att främja språkutveckling och stimulera till läsning.

Syfte

Skollagen innehåller ingen bestämmelse om skolbibliotekets syfte. I förarbeten har regeringen uttalat att skolbiblioteken spelar en viktig roll för att ”stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen”.[11]

Skolbiblioteksverksamhet kan organiseras på olika sätt

Skollagen innehåller ingen bestämmelse om hur skolbiblioteksverksamheten ska organiseras. I förarbeten har regeringen uttalat att skolbiblioteksverksamhet kan organiseras på olika sätt och att hänsyn

[9] Prop. 2009/10:165 s. 284.
[10] Skolinspektionen (2018a).
[11] Prop. 2009/10:165 s. 284.

behöver tas till skolorna och elevernas olika behov och förutsättningar. Exempelvis, anges i förarbetena, att en liten skola på landsbygden kan ha behov av andra lösningar än en stor skola i en stor stad.[12]

Bemanning av skolbibliotek

Varken skollagen eller biblioteksla gen innehåller någon uttrycklig bestämmelse om bemanning av skolbibliotek. I förarbetena till biblioteksla gen har regeringen uttalat att det inte vore lämpligt att ”inom ramen för biblioteksla gen närmare reglera krav på skolbibliotekens bemanning”, eftersom bestämmelser om skolors uppgifter och skyldigheter i första hand ska regleras i skollagen.[13]

De skolformer där eleverna ska ha tillgång till skolbibliotek

Elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska enligt skollagen ha tillgång till skolbibliotek. Utredningens direktiv gäller också skolbibliotek i förskoleklassen, trots att skolformen, som ovan nämnts inte omfattas av skollagens nuvarande bestämmelse om tillgång till skolbibliotek.[14]

Det kalenderår då ett barn fyller sex år ska barnet som huvudregel delta i förskoleklassens utbildning, som bland annat syftar till att förbereda eleverna för fortsatt utbildning. Därefter deltar de flesta elever i grundskolan i årskurs 1–9. Elever med utvecklingsstörning kan få en för dem anpassad utbildning i grundsärskolans årskurs 1–9. Sameskolan ger en utbildning med samisk inriktning i årskurs 1–6. Specialskolans årskurs 1–10 är avsedd för elever som på grund av sin funktionsnedsättning eller av andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan.

Efter avslutad utbildning på grundskolenivå eller motsvarande, går de flesta elever vidare till en treårig, eller ibland fyrårig, utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan.

[12] Ibid.
[13] Prop. 2012/13:147 s. 33 f.
[14] 2 kap. 36 § skollagen och regeringen (2019a).

Elever som får distansundervisning

Elever som får distansundervisning har inte rätt att få tillgång till skolbibliotek. Regeringen har i förarbeten uttalat, att en elev som får distansundervisning inte alltid kan få tillgång till ett fysiskt skolbibliotek då avståndet till skolan kan vara stort. I stället bör eleven då få tillgång till elektroniska resurser, till exempel referenslitteratur via webben, som ersättning för uppslagsverk i ett fysiskt skolbibliotek.[15]

Flera remissinstanser var kritiska till att elever som får distansundervisning inte har rätt till tillgång till skolbibliotek. Bland dem som var kritiska fanns bland annat Lärarnas Riksförbund, Barnombudsmannen och skolkoncernen Academedia AB samt Torsås kommun, som bedriver mycket distansundervisning. Kritiken handlade sammanfattningsvis om att även elever som får distansundervisning bör ha rätt till skolbibliotek, eftersom huvudmän enligt dessa kritiska remissvar bör kunna garantera eleverna tillgång till digitala lösningar, möjligheter till fjärrlån av böcker eller bör kunna sluta avtal med lokala bibliotek i elevens närhet.[16]

Kommunal ersättning till enskilda och statliga huvudmän för kostnader för skolbibliotek

För att täcka kostnader för bland annat skolbibliotek får enskilda och statliga huvudmän bidrag från elevernas hemkommuner. Ersättningen från elevernas hemkommuner ska bland annat avse kostnader för lärverktyg vilket inkluderar skolbibliotek.

Bidrag till fristående skolor ska grunda sig på kommunens budget för det kommande budgetåret och kommunen ska kunna redovisa hur bidraget har beräknats. Av resursfördelningen och redovisningen måste det tydligt framgå att kommunens kostnader som är förknippade med verksamheten ingår, så att det går att kontrollera att kommunen ger kommunala och fristående skolor likvärdiga villkor (likabehandlingsprincipen).

Ersättningen till sameskolan ska bestämmas efter samma grunder som elevens hemkommun tillämpar vid fördelning av resurser i sin

[15] 22 kap. 3 § skollagen och prop. 2019/20:127 s. 129.
[16] Lärarnas riksförbund (2017b), Barnombudsmannen (2017), Academedia AB (2017) och Torsås kommun (2017).

egen grundskola. För specialskolan fastställs årligen en statlig nivå på den ersättning som hemkommunen ska betala för en elev.[17]

Skolbibliotek ingår i Skolinspektionens uppdrag

Av skollagen följer att Skolinspektionen har i uppdrag att pröva ansökningar om att få starta fristående skolor, samt granska kvalitet och utöva tillsyn i skolor, inklusive skolbiblioteken.[18]

Godkännande av enskilda skolhuvudmän

För att Skolinspektionen ska godkänna enskilda som skolhuvudmän krävs att den sökande har insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen.[19] Kravet inkluderar att den sökande ska ha förutsättningar att ge eleverna tillgång till skolbibliotek.

Kvalitetsgranskningar

Skolinspektionen genomför regelbundna kvalitetsgranskningar av landets grund- och gymnasieskolor för att bedöma kvaliteten inom områdena rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero, samt bedömning och betygssättning. Dessutom kvalitetsgranskas huvudmannens arbete med att skapa förutsättningar så att alla elever får en likvärdig utbildning.

Skolinspektionen gör också tematiska kvalitetsgranskningar inom olika områden. 2018 gjordes en sådan tematisk granskning av skolbiblioteket som pedagogisk resurs. Denna beskrivs bland annat i 4.3.2.[20]

[17] Bestämmelser om bidrag från elevernas hemkommuner finns i skollagen, 13 kap. gymnasieförordningen (2010:2039), 14 kap. skolförordningen (2011:185), förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan och förordningen (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan.
[18] 2 kap. 7 § och 26 kap. skollagen. Se även prop. 2012/13:147 s. 48 där det framgår att det är bestämmelserna i skollagen om kraven på skolhuvudmän et cetera som styr vad som kan göras om skolbiblioteksverksamheten inte lever upp till kraven.
[19] 2 kap. 5 § skollagen.
[20] Skolinspektionen (2018c).

Tillsyn

Skolinspektionen utövar löpande tillsyn över förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning i huvudsak på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning utövas på huvudmannanivå och skolnivå.[21]

Skolinspektionen kan också genomföra tillsyn om inspektionen får information om missförhållanden på en skola. Detta benämner Skolinspektionen ”riktad tillsyn”.

Skolinspektionen kan göra olika ingripanden när verksamhet inte uppfyller de krav som gäller för utbildningen. Ett vanligt ingripande är att Skolinspektionen förelägger skolans huvudman att fullgöra sina skyldigheter. Det innebär ett krav på att huvudmannen ska åtgärda en konstaterad brist.

Om det är fråga om en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen ska Skolinspektionen förena ett föreläggande med vite.[22] I maj 2020 kom en prejudicerande dom från Högsta förvaltningsdomstolen gällande Skolinspektionens vitesföreläggande, se nedan i avsnitt 3.1.4.

Om det är fråga om ett allvarligt missförhållande kan Skolinspektionen när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller en region besluta om statliga åtgärder för rättelse, vilket innebär att staten på kommunens eller regionens bekostnad vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. När det gäller en enskild huvudman kan dennes godkännande om att få driva fristående skola återkallas om det är fråga om ett allvarligt missförhållande.[23]

3.1.3 Aktuella bestämmelser i läroplanerna

I de aktuella skolformernas läroplaner tydliggörs rektors ansvar i den så kallade rektorskatalogen. Där framgår att rektorn har ett särskilt ansvar för att ”alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg”.

[21] 2 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.
[22] 26 kap. 27 § skollagen.
[23] 26 kap. 13–17 §§ skollagen.

I rektorns ansvar ingår sedan 2018 också att ”skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens”.[24]

Rektors ansvar för skolbibliotek enligt den så kallade rektorskatalogen gäller även för förskoleklassen, trots att förskoleklassens elever, som nämnts ovan, inte omfattas av skollagens bestämmelse om rätt till tillgång till skolbibliotek. Den första, andra och tredje delen i läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan gäller även för förskoleklassen. Det är bara de delar av avsnitt 2.7 ”Bedömning och betyg” som riktar sig direkt till lärare som sätter betyg, som är undantagna eftersom de inte är tillämpliga för förskoleklassen.[25] Det innebär bland annat att vad som framgår av läroplanerna om rektors ansvar för skolbibliotek även gäller för förskoleklassen.

3.1.4 Praxis om skolbibliotek

Tillgång till skolbibliotek redan från start

Den som ansöker om att få starta en fristående skola behöver visa att eleverna redan från start kommer att få tillgång till skolbibliotek som lever upp till författningarnas krav. Nedan redogörs för hur Skolinspektionen och domstolar har bedömt några sådana ansökningar med avseende specifikt på tillgång till skolbibliotek.[26]

Ett bolag som ansökte om att starta en fristående gymnasieskola beskrev i sin ansökan att de hade för avsikt att bygga ett skolbibliotek och fram till dess att det var färdigbyggt skulle eleverna antingen få tillgång till ett skolbibliotek vid en grundskola som bolaget var huvudman för eller besöka folkbiblioteket eller ett skolbibliotek vid en kommunal gymnasieskola. Skolinspektionen, och även förvaltningsrätten, fann att bolaget inte hade visat att eleverna redan från start skulle få tillgång till skolbibliotek. När det gällde att ge gymnasieeleverna tillgång till skolbiblioteket vid den grundskola som bolaget var huvudman för, hade bolaget, enligt Skolinspektionen och

[24] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251, SKOLFS 2010:255 samt avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och SKOLFS 2013:148.
[25] Skolverket (2016b).
[26] Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2015-05-11 i mål nr 17531-14, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2017-08-22 i mål nr 22285-16 och Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2018-09-21 i mål nr 25043-17.

förvaltningsrätten, inte visat att det biblioteket ”var av sådan beskaffenhet som krävs av ett gymnasiebibliotek”. När det gällde de tilltänkta kommunala biblioteken hade bolaget inte presenterat något avtal mellan bolaget och behöriga företrädare för kommunen.

Ett annat bolag, som också ville starta en fristående gymnasieskola, angav i sin ansökan att de skulle bygga ett skolbibliotek som beräknades vara fullt utbyggt inför skolans fjärde år. Skolinspektionen, och även förvaltningsrätten, avslog dessa ansökningar med motiveringen att det inte var visat att skolorna skulle leva upp till kravet om att redan från start ge eleverna tillgång till skolbibliotek.

Rimliga kostnadsberäkningar för skolbiblioteket

Skollagen anger att den som ansöker om att få starta en fristående skola ska ha ”förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen”. Det innebär bland annat att budgeten behöver ge vid handen att verksamheten i praktiken har förutsättningar att följa föreskrifterna. Den som ansöker om att få starta en fristående skola behöver således ha gjort rimliga beräkningar för vad skolbiblioteksverksamheten kommer att kosta. Det kan förväntas kosta mer att bygga upp ett nytt skolbibliotek än att förvalta ett befintligt skolbibliotek.

I ett mål fann Skolinspektionen, och även förvaltningsrätten, att ett bolag som ville starta en fristående gymnasieskola inte med avsatta medel i budgeten hade säkerställt att eleverna skulle få tillgång till ett skolbibliotek som skulle leva upp till författningarnas krav. Ett annat bolag, som ville starta en fristående grundskola, hade motiverat sina relativt lågt budgeterade kostnader för skolbiblioteket med att man ”valt att inte låsa fast sig i ett alltför stort antal fysiska böcker, främst för att moderna bibliotek i dag utvecklas främst inom det digitala spektret, inte fysiska volymer”. Skolinspektionen, och även förvaltningsrätten, fann att bolagets beräkning av kostnaderna inte var rimliga. Kostnaden för en nyetablering av skolbibliotek borde, enligt Skolinspektionen och förvaltningsrätten, ligga över kostnaden för ett befintligt skolbibliotek.

De ovan beskrivna exemplen är visserligen domar från förvaltningsrätt, inte från överrätt, men synliggör att praxis är att domstolarna vanligen delar Skolinspektionens bedömningar när det gäller vad som

krävs av en sökande för att visa att en nystartad skola kommer säkerställa att eleverna får tillgång till skolbibliotek som lever upp till författningarnas krav.

Återkallade godkännanden om att få bedriva fristående skola

Ett skäl för Skolinspektionen att återkalla godkännanden om att få bedriva fristående skola kan vara brister avseende skolbiblioteket.

På en fristående grundskola besökte lärarna mycket sällan skolbiblioteket och eleverna hade inte möjlighet att besöka det utan att be en lärare att följa med. Elever som Skolinspektionen intervjuade hade endast besökt skolbiblioteket någon enstaka gång och ett par av de intervjuade eleverna hade aldrig varit där. Under en lektion uppmärksammade Skolinspektionens inspektörer att en lärare uppmanade eleverna att antingen ta med böcker hemifrån, köpa böcker eller låna från en vän för att läsa i skolan. Läraren berättade för Skolinspektionens inspektörer att antalet böcker på skolbiblioteket var så litet att eleverna redan hade läst de böcker som fanns där. Skolinspektionen återkallade i detta fall huvudmannens godkännande om att få driva skolan. Bristerna när det gällde skolbiblioteket hade betydelse för beslutet, men även andra allvarliga brister på skolan låg till grund för återkallandet.[27]

Bidrag från kommuner till enskilda huvudmän

Som beskrivits ovan i 3.1.2 får enskilda huvudmän bidrag från elevernas hemkommuner. Enskilda huvudmän ifrågasätter ibland kommuners bidrag för kostnader för skolbibliotek. Det kan gälla hur kommunen har redovisat sina beräkningar eller hur kostnaderna har beräknats om fristående skolor får nyttja ett kommunalt bibliotek.

[27] Kammarrätten i Stockholm dom 2020-05-11 i mål nr 1073-20.

Kommunens kostnadsredovisning

Nedan redogörs för två exempel på rättsfall där kommunens sätt att redovisa sina beräkningar för skolbibliotekets kostnader ifrågasatts.[28]

I en kommun fanns kostnaderna för bland annat skolbibliotek i en post som kommunen döpt till Övrigt. En fristående skola, och även förvaltningsrätten, menade att det inte var möjligt att kontrollera och förstå hur kommunen beräknat kostnaderna för bland annat skolbibliotek när dessa ingick i posten Övrigt. Kommunen blev ålagd att göra en ny beräkning av storleken på bidraget till de fristående skolorna i kommunen, där bland annat kostnaderna för skolbibliotek framgick.

Även om det ska vara möjligt att kontrollera och förstå hur en kommun har beräknat olika kostnadsposter, finns det en gräns för hur mycket kommunen ska behöva redogöra för i sina beräkningar. En fristående gymnasieskola menade att en kommun på ett tydligare sätt borde redovisa sina beräkningar gällande avskrivningar för utrustning i skolbibliotek, men förvaltningsrätten fann att det skulle innebära en orimlig börda för kommuner om de skulle behöva göra en fullständig redogörelse för den typen av beräkningar.

När fristående skolor får nyttja kommunala bibliotek

Det förekommer att fristående skolor får nyttja kommunala verksamheter på samma villkor som kommunala skolor, exempelvis att fristående skolor får nyttja folkbibliotek för skolbiblioteksverksamhet. Högsta förvaltningsdomstolen kommer i slutet av 2020 eller i början av 2021 att pröva frågan om en kommun då har rätt att bortse från kostnader vid beräkningen av storleken på bidraget till de enskilda skolhuvudmännen.[29]

Skolverket har yttrat sig i målet och framfört att det enligt Skolverkets uppfattning utifrån skollagstiftningen inte är möjligt för en kommun att vid beräkningen av bidraget bortse från kostnader för att fristående skolenheter har rätt att nyttja kommunala verksam-

[28] Förvaltningsrätten i Linköpings dom 2019-01-18 i mål nr 8592-17, Förvaltningsrätten i Linköpings dom 2017-03-27 i mål nr 8771-15 och Kammarrätten i Jönköpings dom 2017-12-12 i mål nr 2268-16.

[29] Högsta förvaltningsdomstolen protokoll 2020-04-06 i mål nr 3918-19. Se även Förvaltningsrätten i Malmös dom 2020-03-09 i mål nr 1293-19 och 8626-19och Kammarrätten i Sundsvalls dom 2019-06-28 i mål nr 1551-18.

heter. Fristående skolor måste ha reella möjligheter att göra egna prioriteringar, vilket förutsätter tillgång till hela det bidrag som kommunen ska ge. Enskilda huvudmän som finner det problematiskt att anordna viss verksamhet i egen regi kan använda tilldelat bidrag till att exempelvis ingå avtal med en kommun eller en annan enskild huvudman om nyttjande av deras verksamhet, enligt Skolverket.[30] SKR har också yttrat sig i målet och framhåller att det inte är en rimlig ordning att en enskild huvudman fritt nyttjar den kommunala verksamheten och samtidigt får bidrag för den kostnad som kommunen haft för sådan verksamhet.[31]

Vitesföreläggande

Som nämnts ovan i 3.1.2 ska Skolinspektionen enligt skollagen förena ett föreläggande med vite om det är fråga om en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen.[32]

Utredningens genomgång visar att det regelmässigt har förekommit att skolbiblioteksverksamhet utgjort en av flera konstaterade brister på skolor där Skolinspektionen utövat tillsyn. Storleken på de viten som har utdömts till följd av bristerna har berott på huvudmannens storlek och bristernas karaktär, men det har i flera fall handlat om betydande summor på flera hundra tusen kronor. Nedan redogörs för exempel på när viten har utdömts för brister avseende bland annat skolbibliotek.[33]

Skolbiblioteken på två grundskolor i en kommun i Stockholms län användes endast i obetydlig grad i undervisningen, vilket ledde till att kommunen både 2016 och 2018 fick utge viten. På den ena skolan fanns det bara ett rum med böcker där lärarna ibland hade hämtat material till eleverna. Skolinspektionen menade att detta inte kunde betraktas som att eleverna hade tillgång till skolbiblioteket. På en kommunal grundskola i Västra Götalands län ansåg Skolinspektionen visserligen att det fanns tillgång till ett skolbibliotek, men det användes inte i undervisningen, annat än av ett fåtal av skolans

[30] Skolverket (2020f).
[31] Sveriges Kommuner och Regioner (2020).
[32] 26 kap. 27 § skollagen.
[33] Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2018-09-06 mål nr 6354-18, förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-05-19 mål nr 19597-19, Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-05-19 mål nr 28433-19 och Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-04-03 mål nr 4666-19.

elever. En starkt bidragande orsak till detta var att biblioteket hade mycket begränsade öppettider. Kommunen fick 2018 betala vite.

Begränsade öppettider var även en faktor i ett ärende från 2019, där en enskild huvudman fick betala vite för brister på en gymnasieskola där skolbiblioteket inte i tillräcklig utsträckning användes i undervisningen. Att biblioteket inte användes i undervisningen berodde dock här inte bara på öppettiderna, utan även på att det endast fanns skönlitteratur och ingen facklitteratur.

Dessa vitesförelägganden visar att Skolinspektionen anser att det inte räcker att det finns ett skolbibliotek på skolan utan biblioteket måste också användas och erbjuda relevanta medier.

I maj 2020 kom en prejudicerande dom från Högsta förvaltningsdomstolen gällande Skolinspektionens vitesförelägganden. Det aktuella målet gällde brister i en huvudmans systematiska kvalitetsarbete. Högsta förvaltningsdomstolen fann, mot bakgrund av att det saknas regler om vad som mer konkret krävs av en huvudman när det gäller hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas, att vitesföreläggande inte var tillräckligt preciserat och att vitet därför inte kunde dömas ut. Utgångspunkten för domen var att alla vitesförelägganden behöver vara tillräckligt preciserade, så att den som föreläggandet riktar sig till får tydliga uppgifter om vad denne ska göra för att följa föreläggandet och därmed undgå att vitet döms ut.[34]

Skollagen är i många delar allmänt hållen, och allmänt hållna regler begränsar möjligheterna för en myndighet att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister. Denna prejudicerande dom kan få betydelse för Skolinspektionens möjlighet att vitesförelägga huvudmän för brister när det gäller skolbiblioteken, eftersom skollagen i dag inte heller mer konkret anger vad som krävs av en huvudman när det gäller hur skolbiblioteksverksamheten ska bedrivas. Utredningens samlade förslag avser att konkretisera skollagens regler om skolbibliotek, vilket bör kunna öka Skolinspektionens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister i skolbiblioteksverksamheten.

[34] Högsta förvaltningsdomstolens dom den 28 maj 2020 i mål nr 1593-19.

3.2 Historiska perspektiv

Skolbibliotekens ställning och utveckling i Sverige är nära knuten såväl till biblioteksväsendets förändring som till 1900-talets stora skolreformer. Utöver politiska drivkrafter har skolbibliotek genom tiderna i hög grad också påverkats av pedagogiska idébildningar och av utvecklingen av ny teknik och nya medier.

1800-talet och början av 1900-talet

Bibliotek för allmänheten har funnits i Sverige sedan tidigt 1800-tal. De första folkbiblioteken bildades av de stora folkbildningsrörelserna under det sena 1800-talet. Folkbiblioteken kallades, utöver folkbibliotek, under 1800-talet bland annat för både sockenbibliotek, församlingsbibliotek, skolbibliotek, lånebibliotek, läsestuga, arbetarbibliotek och nykterhetsbibliotek.[35]

Under 1800-talet och i början av 1900-talet drogs alltså ingen skarp gräns mellan folkbibliotek och skolbibliotek. De tidiga folkbiblioteken låg ofta i folkskolan och sköttes av folkskolläraren. När folkbiblioteken för första gången, 1905, erhöll statsunderstöd, utgick det inte heller något särskilt bidrag till skolbiblioteken.

1910–1920

I ett betänkande från 1911 argumenterar utredaren Valfrid Palmgren för att skolbibliotek bör betraktas som en särskild typ av bibliotek och att dessa bör ha rätt till statsbidrag på samma sätt som folkbiblioteken. I betänkandet uttrycks också att staten och kommunerna bör stimulera utvecklingen av skolbibliotek. En vision om ett skolbibliotek på varje skola formuleras men utredaren konstaterar att det är långt kvar till att detta kan förverkligas. Utredaren ägnar också uppmärksamhet åt syftet med skolbiblioteket och framhåller särskilt dess betydelse för undervisningen. Palmgren menar att välutrustade och välfungerande skolbibliotek har stor betydelse för att stimulera läslust och läsutveckling både under och efter skoltiden.[36]

[35] Jönehall & Knast (2017).
[36] Munch-Petersen (1911).

I 1912 års biblioteksförfattning skiljer riksdagen, i likhet med vad utredningen från 1911 föreslagit, på folkbibliotek och skolbibliotek och även de senare blir berättigade till ett specifikt statsunderstöd.[37]

Statsbidrag har, ända sedan Palmgrens biblioteksutredning från 1911, haft en avgörande betydelse för skolbiblioteken. Genom bestämmelser om statsbidrag utövade staten redan i början av 1900-talet bibliotekspolitik.[38]

1930–1940

I slutet av 1920-talet höjdes statsunderstödet och 1930-talet kom att innebära en kraftig expansion av folkbiblioteksväsendet. 1930 års biblioteksförfattning bidrog också till att främja en mer effektiv och kvalificerad biblioteksverksamhet med bland annat mer samverkan mellan stora och små bibliotek. Trots reducerade anslag, sökte sig allt större skaror till biblioteken under 1930-talet första hälft och utlåningssiffrorna steg.[39]

I de stora skolutredningar som genomfördes under 1940-talet betonas skolbibliotekens roll i utbildningen. Bland annat framhålls att skolbiblioteken har en viktig kompensatorisk uppgift.[40] I ett av betänkandena tydliggörs även att det på varje skola bör finnas ett ”så vitt möjligt välförsett skolbibliotek”.[41] 1946 års skolkommission slår fast att ”biblioteket bör vara skolans hjärtpunkt”.[42] Biblioteket framhålls också som en förutsättning för att kunna anpassa utbildningen mer utifrån den enskilda elevens behov. I betänkandet *Folk- och skolbibliotek* från 1949 föreslås att obligatoriska skolbibliotek ska upprättas vid alla folkskolor och att dessa bibliotek ska finansieras av staten.[43]

[37] Förordningen (1912:229) angående understödjande af folkbiblioteksväsendet.
[38] Limberg & Lundh (2013).
[39] Ibid.
[40] SOU 1944:20.
[41] SOU 1946 :15, s. 18.
[42] SOU 1948:27, s. 469.
[43] SOU 1949:28.

1950–1960

I 1957 års skolberedning beskrivs skolbiblioteket som ett värdefullt hjälpmedel som både kan bidra till god undervisning och ge eleven lust att, efter skolans slut, ”söka sig till bibliotek och fritt bildningsarbete”[44]. I huvudbetänkandet föreslås att kommunerna ska vara skyldiga att tillhandahålla skolorna bibliotek.[45]

Departementschefen uttalade sitt stöd för detta i en proposition men trots detta saknas bestämmelser om skolbibliotek i 1962 års skollag.[46] Däremot skrevs det in i skolstadgan att grundskolor och gymnasieskolor skulle ha bibliotek och i 1962 års läroplan för grundskolan gavs skolbiblioteket ett eget avsnitt.[47]

En rekommendation i 1960 års gymnasieutredning[48] om att förstärka gymnasiernas bibliotek och inrätta tjänster för yrkesutbildade bibliotekarier, med visst stöd av statsbidrag, fick brett genomslag i kommunerna, vilket ledde till en betydande kvalitetsutveckling.[49]

Inrättandet av skolbibliotek är mer eller mindre tvingande från tid till annan. Enligt 1958 års folkskolestadga *bör* kommuner erbjuda skolbibliotek. Enligt 1962 års skolstadga *ska* grundskola eller annan kommunal skola ha bibliotek.[50]

I 1969 års läroplan för grundskolan, Lgr 69, utmönstras begreppet skolbibliotek. I stället används här ord som *bokrum*, *materielrum* och *läromedelscentral*.[51]

Sedan 1960-talet avvecklades också det riktade ekonomiska stödet till kommunerna successivt och staten överlät åt de lokala politikerna att förfoga över allt mindre öronmärkta bidrag.[52]

[44] SOU 1961:17, s. 81.
[45] SOU 1961:30.
[46] Skollagen (1962:319) och prop. 1962:54.
[47] Lgr 62.
[48] SOU 1963:42.
[49] Limberg (2002).
[50] Folkskolestadgan 1958:399 och 1962 års skolstadga.
[51] Skolöverstyrelsen (1969) s. 84.
[52] Limberg & Lundh (2013).

1970-tal

I flera utredningar under 1970-talet betonas skolbibliotekets betydelse. Betänkandet *Litteraturen i skolan* framhåller bland annat vikten av att skolbibliotek, såväl i grund- som i gymnasieskolan, tillhandahåller skönlitteratur och stärker den fria läsningen.[53]

I den så kallade SIA-utredningen, den statliga utredningen om skolans inre arbete, understryks att skolbiblioteket kan spela en väsentlig roll i skolan. Här framhålls såväl de metodiska som de sociala effekter som ett skolbibliotek kan ha. SIA-utredningen poängterar också att skolbibliotekariernas funktion bör blir pedagogisk och att de mer tekniska medie- och biblioteksuppgifterna kan läggas på annan personal. På sikt bör det dessutom, menar utredarna, vara möjligt att också inom grundskolan anställa fackutbildade bibliotekarier.[54]

1974 inrättades myndigheten Kulturrådet, som fick ansvar för att följa kulturpolitiken och föreslå fördelning av statliga medel på kulturområdet, däribland folkbiblioteken. Härigenom separerades statens ansvar för folkbibliotek och skolbibliotek.

1980-tal

Med 1980 års läroplan för grundskolan, Lgr 80, återupprättades skolbibliotek som begrepp och skrevs fram som ett stöd i undervisningen både för elevernas lärande och för deras kulturupplevelser. Det anges att skolbiblioteket om möjligt bör vara tillgängligt under hela skoldagen, att eleverna där kan utveckla sina intressen genom att läsa böcker, tidningar och tidskrifter samt att det ofta är skolans bästa utrymme för både självständiga studier och för arbete i grupp.[55]

Trycket på kommunerna för att dessa skulle inrätta och driva bibliotek knutna till skola och utbildning ökade sedan stegvis. 1988 års grundskoleförordning föreskrev att grundskolan skulle ha ”lämpligt fördelade bibliotek och annan utrustning som behövs för en tidsenlig utbildning”.[56]

[53] SOU 1973:1.
[54] SOU 1974:53.
[55] Förordningen (1980:64) om mål och riktlinjer i 1980 års läroplan för grundskolan.
[56] 1 kap. 4 § grundskoleförordningen (1988:655).

1990-tal

Utvecklingen av informationstekniken med tillgång till databaser och söktjänster på internet präglade både skola och bibliotek under 1990-talet.[57]

1996 kom den första svenska bibliotekslagen. Av 1994 års grundskoleförordning följde att grundskolan skulle ha ändamålsenliga lokaler och den utrustning som behövdes för en tidsenlig utbildning. Förordningen hänvisade till bibliotekslagen, som innehöll bestämmelser om att det inom grundskolan och gymnasieskolan skulle finnas lämpligt fördelade skolbibliotek för att stimulera skolelevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen.[58]

I mitten av 1990-talet bildades organisationen Nationella skolbiblioteksgruppen. Initiativet kom från Sveriges Författarförbund och en anledning till att gruppen bildades var att ansvarsfrågan för skolbiblioteken i de då gällande läroplanerna för grundskolan respektive gymnasieskolan (Lpo 94 respektive Lpf 94) lades på den enskilde rektorn, och det saknades en nationell organisation som kunde bevaka och lyfta fram skolbiblioteksfrågan.[59]

2000-tal

Perioden efter sekelskiftet kännetecknades av informationsteknologins definitiva genomslag på samhällets alla nivåer. Informationsteknologin och de nya medierna påverkade i stor utsträckning synen på skolbibliotekens uppgifter.

Den nuvarande skollagen från 2010, betonar mål för skolan på olika nivåer, från övergripande mål till mål i olika kurser. Skollagsberedningen, en arbetsgrupp inom regeringskansliet under perioden 2006–2009 med uppgift att ta fram förslag till en ny skollag, ansåg att regleringen av kravet på tillgång till skolbibliotek skulle förtydligas i skollagen. Skollagsberedningen framhöll att skolbiblioteken spelar en viktig roll för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för ut-

[57] Limberg & Lund (2013).
[58] 1 kap. 4 § grundskoleförordningen (1994:1194) och 5 § den tidigare bibliotekslagen (1996:1596).
[59] Limberg & Lund (2013).

bildningen.[60] Resultatet blev den nu gällande paragrafen om ”tillgång till skolbibliotek”.[61]

2012 kom Litteraturutredningens betänkande *Läsandets kultur.* Här betonas behovet av bemannade skolbibliotek. Utredningen föreslår att det införs bestämmelser som anger att ”huvudmännen ska sträva efter att skolbiblioteken är bemannade med bibliotekarier som har kompetens att vara ett stöd till elever och lärare i det läsfrämjande och pedagogiska arbetet”.[62]

Sveriges Kommuner och Regioner påpekade i sitt remissvar att paragrafer som ger uttryck för en strävan är svåra att förhålla sig till. Flera av remissinstanserna, till exempel Skolverket, Nationella skolbiblioteksgruppen och Lärarnas riksförbund, ansåg att det borde införas ett författningsreglerat krav på bemannade skolbibliotek. Regeringen ansåg emellertid att skolbibliotekens bemanning var en fråga för huvudmännen och gick därför inte vidare med utredningens förslag.[63]

3.3 Tidigare utredningar och förslag

Skolbiblioteksfrågan har behandlats i många utbildningspolitiska och kultur- och bibliotekspolitiska sammanhang. I avsnittet Historiska perspektiv ovan, 3.2, nämns flera tidigare utredningar. I detta avsnitt, 3.3, beskrivs de utredningar och förslag som lagts fram under de senaste åren och som, enligt vår bedömning, har särskild relevans för den föreliggande utredningen.

3.3.1 Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället

Läsdelegationens förslag

Läsdelegationens betänkande *Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället* intresserar sig för flera områden som befinner sig på gränsen mellan skola och fritidsläsning. Skolbiblioteket utgör ett av flera identifierade utvecklingsområden i detta gränsland. Andra är

[60] Ds 2009:25.
[61] 2 kap. 36 § skollagen.
[62] SOU 2012:65 s. 406.
[63] Prop. 2013/14:3.

läsning på lov och läsning på fritidshem. Betänkandet fastslår att det inte råder någon likvärdighet när det gäller elevers tillgång till skolbibliotek.[64]

I betänkandet tydliggörs att framför allt två frågor ständigt återkommer i skolbiblioteksdebatten: bristen på en definition av vad ett skolbibliotek egentligen är och avsaknaden av tydliga riktlinjer avseende bemanning av skolbiblioteken. Delegationen föreslår att frågan om bemanning utreds vidare samt att det på förordningsnivå definieras vad en skolbiblioteksverksamhet egentligen är.

Enligt delegationen är frågan om bemanning särskilt aktuell eftersom rektors ansvar för skolbiblioteken nyligen förtydligats i läroplanerna. Om rektor ska kunna ta ansvar för att skolbiblioteken används för att stärka elevers språkliga förmåga och digitala kompetens, måste det, enligt delegationen, finnas personal i skolbiblioteken, allrahelst en utbildad bibliotekarie.

Läsdelegationen påpekar också att en kommande utredning om skolbibliotek bör ta hänsyn till olika förutsättningar och behov som skolor kan ha när det kommer till att bygga upp en väl fungerande skolbiblioteksverksamhet. Skolbibliotekariestöd på distans bör också undersökas, enligt delegationen.

Ett annat av delegationens förslag är att ge Skolverket i uppdrag att ta fram ett allmänt råd för hur man i samverkan med eleverna bygger upp, utformar och utvärderar en skolbiblioteksverksamhet. Dessutom föreslås att Skolinspektionen, inom ramen för sin regelbundna tillsyn, särskilt koncentrerar sig på skolbiblioteken.[65]

Remissvar

Regeringens skickade hösten 2018 Läsdelegationens förslag på remiss. Nedan sammanfattas några av de inkomna remissvaren.

Läsdelegationens förslag togs i huvudsak väl emot av remissopinionen, även om det också framfördes en del kritik. Exempelvis avstyrkte Skolverket förslaget om allmänna råd om skolbibliotek, eftersom det inte finns tydligt stöd i författningarna som råden kan utgå från. Kungliga biblioteket påtalar att många huvudmän och rektorer efterfrågar riktlinjer om de funktioner och medier som skolbiblio-

[64] SOU 2018:57.
[65] Ibid.

teksverksamheten bör ha. Skolinspektionen har uppfattningen att det behövs en tydlig definition av vad skolbiblioteksverksamhet bör innehålla.

Fackförbundet DIK och Föreningen för regional biblioteksverksamhet framför att det är viktigt att skolbiblioteken är bemannade med utbildade bibliotekarier. Enligt Lärarnas riksförbunds mening bör däremot, utöver utbildade bibliotekarier, en legitimerad lärare i svenska eller svenska som andraspråk kunna arbeta i skolbibliotek efter en kortare påbyggnadsutbildning.

Lärarförbundet konstaterar att skolbibliotekens finansiering behöver utformas så att den blir långsiktigt hållbar och framför att bemanningsfrågan är en viktig del i detta. Även Skolverket framhåller vikten av en analys av kostnader och andra konsekvenser som ett krav på bemannade skolbibliotek skulle kunna innebära för skolor.

Slutligen menar fackförbundet DIK att Läsdelegationen borde ha undersökt möjligheterna att skapa tjänster som kombinerar arbete i skolbibliotek med arbete i fritidshem. Även Kulturrådet framhåller att fritidshemmen har stor potential för att stimulera elevernas läsning och ser gärna en ökad samverkan mellan skolbibliotek och fritidshem.[66]

Genomförande

I Januariavtalet från 2019, i avsnittet om att ge likvärdiga förutsättningar i skolan, framgår att förslagen i Läsdelegationens betänkande ska genomföras.[67] Statsminister Stefan Löfvén betonade även behovet av bemannade skolbibliotek i regeringsförklaringen 2019:

> Astrid Lindgren sa en gång att ’barn skapar mirakel när de läser’. Hon har rätt. Därför ska tillgången på skolbibliotek med utbildade bibliotekarier öka. Läsdelegationens förslag genomförs. Vi ska ha fler mirakel i Sverige![68]

[66] Skolverket (2018c), Skolinspektionen (2018b), Kungliga biblioteket (2018d), DIK (2018), Föreningen för regional biblioteksverksamhet (2018), Lärarnas riksförbund (2018), Lärarförbundet (2018) och Kulturrådet (2018).
[67] Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019). Januariavtalet är en uppgörelse ingången mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna den 11 januari 2019.
[68] Regeringen (2019c).

3.3.2 Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi

KB:s förslag

Regeringen beslutade 2015 att Kungliga biblioteket skulle ta fram ett förslag till en nationell biblioteksstrategi. Regeringsuppdraget innebar att KB skulle föreslå långsiktiga mål och strategier för att främja samverkan och kvalitetsutveckling i hela det allmänna biblioteksväsendet. KB skulle även, tillsammans med berörda aktörer inom skolområdet, göra en analys av vilka utvecklingsbehov som finns för skolbiblioteken.

KB presenterade och redovisade sitt förslag för regeringen 2019. Författarna till den föreslagna biblioteksstrategin konstaterar att skolbiblioteksverksamheten inte är tillräckligt utbyggd, finansierad och integrerad med skolan och menar att behovet av åtgärder är akut. Som en följd av detta anser man att kraven i skollagen och läroplanerna, liksom Skolinspektionens tillsynsverksamhet, bör skärpas. Bland annat konstateras att det krävs ökad tillgång till utbildade skolbibliotekarier och bättre samverkan med skolledning och lärare. Dessutom framhåller man att rektors kunskaper om hur skolbiblioteksfunktionen kan integreras med den pedagogiska verksamheten behöver stärkas.

I en bilaga till *Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.* presenterar författarna sex strategiska reformer för stärkta bibliotek. I den första föreslagna reformen ”Stärkta skolbibliotek” förordas inrättandet av ett nationellt kunskapscenter för skolbiblioteksfrågor. Kunskapscentret föreslås ha ansvar för bland annat kompetensutveckling och forskningsspridning. Man föreslår även en stärkt medieförsörjning. Denna ska möjliggöras bland annat av förstärkning av lånecentraler och resursbibliotek i landet och av stärkt tillgång till e-medier via de gemensamma nationella digitala bibliotekstjänsterna.

Remissvar

Regeringen har vid tidpunkten för detta betänkandes publicering i januari 2021 ännu inte fattat beslut om den föreslagna biblioteksstrategin, men förslagen skickades under 2019 på remiss. Här redogör vi för ett urval av de svar och synpunkter som inkom.

Skolverket framhåller att myndigheten inom ramen för sin instruktion kan utveckla ytterligare stöd för alla personalgrupper som i sitt yrke har kontakt med skolbibliotek. För det fall att ett sådant nationellt kunskapscenter om skolbibliotek som KB har föreslagit inrättas är Skolverket beredda att ta ansvar för och organisera detta, då det rör sig om en pedagogisk verksamhet.[69]

Enligt Specialpedagogiska skolmyndigheten kan skolbibliotekens roll för att nå svaga läsare inte nog betonas och Myndigheten för tillgängliga medier anger att det krävs en väl utbyggd och fungerande skolbiblioteksverksamhet för att fullt ut främja förståelsen för och förmedlingen av tillgänglig läsning.[70]

Skolinspektionen pekar på att skolbiblioteket kan ha särskilt stor betydelse både för elever som har svårt att nå kunskapskraven och för elever som behöver extra utmaningar i undervisningen. Inspektionen anser att skolbibliotekets betydelse som pedagogisk resurs särskilt bör framhållas i det fortsatta arbetet med en nationell biblioteksstrategi. Skolinspektionen delar inte KB:s uppfattning om att Skolinspektionens tillsynsverksamhet avseende skolbibliotek bör skärpas. Inom ramen för den regelbundna tillsynen granskar inspektionen redan hur skolbiblioteken används. Skolinspektionen framhåller i stället att en tydligare reglering av skolbibliotek i skollagen skulle innebära att Skolinspektionen kan ställa tydligare krav på skolornas skolbibliotek. Inspektionen har noterat några återkommande områden där tolkningsfrågor kan uppstå, exempelvis i vilken utsträckning och omfattning ett skolbibliotek kan vara digitalt, samt vilka krav som kan ställas på hur tillgången till bibliotek kan organiseras.[71]

Inte heller Friskolornas riksförbund vill se en uppbyggnad av och tillsyn över skolbiblioteken utifrån nyckeltal och fastställda kvalitetskriterier på det sätt som KB har föreslagit, eftersom det enligt förbundet vore en detaljeringsgrad som skulle begränsa skolhuvudmännens frihet att själva organisera sin verksamhet. För mindre enskilda skolhuvudmän kan det enligt förbundet vara av stor vikt att få samarbeta med folkbibliotek, men så sker inte alltid eftersom det är kommunen som avgör huruvida en sådan samverkan ska tillåtas eller inte. Vidare pekar Friskolornas riksförbund på att enskilda huvud-

[69] Skolverket (2019e).
[70] Specialpedagogiska skolmyndigheten (2019) och Myndigheten för tillgängliga medier (2019).
[71] Skolinspektionen (2018c).

män mycket sällan har möjlighet att nyttja kommunala mediecentraler. Om en biblioteksstrategi ska framhålla möjligheter för skolbibliotek att samverka med mediecentraler bör också skolbibliotek hos enskilda skolhuvudmän ges sådan möjlighet.[72]

Kulturrådet konstaterar att det centrala i KB:s förslag gällande stärkta skolbibliotek är medieförsörjning och tillgång till e-medier. Kulturrådet ställer sig frågande till att uppmärksamheten inte i större utsträckning riktas mot språk- och läsutveckling.[73]

Fackförbundet DIK är, i likhet med Svensk biblioteksförening, av uppfattningen att skollagen ska ställa krav på att skolbiblioteken ska vara bemannade med personer som har bibliotekariekompetens. För att nå ökad bemanning i skolbibliotek ser DIK behov av att öka antalet platser på bibliotekarieutbildningarna. Det krävs satsningar på skolbibliotek för att ge barn och unga medie- och informationskunnighet, enligt DIK. Även Statens medieråd framhåller arbetet med medie- och informationskunnighet och ser skolbibliotekarier som en viktig pedagogisk resurs för detta arbete. Det är exempelvis av yttersta vikt att bibliotekarierna får möjlighet och resurser för en kontinuerlig fortbildning, anser Statens medieråd.[74]

Flera av de kommuner som skickat remissvar, exempelvis Norrköping, Stockholm, Växjö, Kalmar och Mjölby, påpekar att rekryteringen av utbildade skolbibliotekarier är en utmaning. Mjölby kommun föreslår att antalet platser vid de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna ökar och Kalmar kommun menar att det krävs ett nationellt strategiskt arbete för att lösa skolornas rekrytering av bibliotekarier.[75]

3.4 Skolbibliotek i Sverige i dag

3.4.1 Skolbibliotek i siffror

Kungliga biblioteket ansvarar, sedan 2010, för Sveriges officiella biblioteksstatistik. Alla offentligt finansierade biblioteksorganisationer som har minst 20 timmars avsatt bemanning per vecka, alltså mot-

[72] Friskolornas riksförbund (2019).
[73] Kulturrådet (2019b).
[74] DIK (2019b), Svensk biblioteksförening (2019) och Statens medieråd (2019).
[75] Norrköpings kommun (2019), Stockholms kommun (2019), Växjö kommun (2019), Kalmar kommun (2019) och Mjölby kommun (2019).

svarande en halvtid, för biblioteksverksamhet ingår i den officiella biblioteksstatistiken, som redovisas i en gemensam rapport, databas och tabeller.[76]

Antal skolbibliotek

Enligt Sveriges officiella biblioteksstatistik fanns det 2019 totalt 891 skolbibliotek som var bemannade med minst en halvtid. Det var 3 procent fler än i tidigare års undersökning. Grundskolebiblioteken var betydligt fler än gymnasiebiblioteken vilket hänger samman med att det finns fler grundskolor än gymnasieskolor i Sverige. Andelen skolor med skolbibliotek var dock fler bland gymnasieskolorna än bland grundskolorna. Cirka 23 procent av alla gymnasieskolor hade ett skolbibliotek som var minst halvtidsbemannat medan endast 12 procent av alla grundskolor hade det. Delvis kan detta förklaras genom att det generellt går fler elever på varje gymnasieskola.[77]

Totalt sett gick 556 000 elever i grundskolan och gymnasiet på skolor som hade tillgång till något av de 891 skolbiblioteken med minst halvtidsbemanning år 2019.[78]

Den officiella biblioteksstatistiken innehåller också uppgifter om folkbibliotek som samtidigt fungerar som skolbibliotek. I statistiken, och därmed också i tabell 3.1 nedan, kallas dessa verksamheter för integrerade folk- och skolbibliotek. Dessa var, enligt statistiken, 404 till antalet år 2019. De här biblioteken uppgav att de gav service till 118 000 elever. Om man inkluderar dessa elever hade sammanlagt 43 procent av Sveriges elever tillgång till halvtidsbemannade skolbibliotek 2019.[79]

Det finns inga statistiska uppgifter om antalet skolor med skolbibliotek som har lägre bemanning än 50 procent. I sin rapport från 2019 skriver KB dock att det är vanligt att en person är anställd för att ta hand om flera skolbibliotek i kommunen. Denne person kan

[76] Kungliga biblioteket har beslutat att endast biblioteken som har en avsatt bemanning för biblioteksverksamheten om minst 20 timmar per vecka eller 0,5 årsverken ska ingå i den officiella biblioteksstatistiken (se 7.1.3).
[77] Kungliga biblioteket (2020a) och Skolverket (2020c). Uppgifterna om andel bemannade skolbibliotek på grund- respektive gymnasieskolor utgår från statistik över skolor indelade efter skolenheternas adresser. Det kan finnas vissa osäkerheter i uppgifterna över antalet skolor, bland annat eftersom skolenheter kan ha stavat samma adress på olika sätt, så att det då ser ut som att de ligger på olika adresser när uppgifterna sammanställs.
[78] Ibid.
[79] Ibid.

då exempelvis lägga hälften av sin tid på den skola som har många elever och mindre tid på var och en av de andra per vecka. Personen ingår då i statistiken med en skola och en halvtidstjänst men tiden som läggs ned på de andra skolenheterna syns inte i statistiken. Det innebär att även relativt små skolor kan vara bemannade men i mindre grad. Mer om urvalsramen och statistik i kapitel 7.

Det är också vanligt att lärare eller annan personal på skolan har en del av sin tjänst i skolbiblioteket. Ibland handlar det bara om ett par timmar i veckan men det kan också röra sig om en eller ett par dagar. Dessa har inte möjlighet att tillhandahålla en sådan verksamhet som en skolbibliotekarie med mer tid i sin tjänst kan erbjuda, men på en mindre skola kan en sådan bemanning ändå innebära att det finns viss skolbiblioteksverksamhet.

Det finns också relativt många exempel på skolor som tar del av biblioteksverksamhet som delvis påminner om skolbiblioteksverksamhet genom att besöka folkbiblioteket eller genom att en bokbuss besöker skolan. Även om antalet besök är relativt få och samarbetet mellan folkbiblioteket och skolan är näst intill obefintligt kan en sådan verksamhet i viss mån bidra till att främja läsandet och stärka medie- och informationskunnigheten bland skolans elever.

Tabell 3.1 Antal bibliotek 2015–2019

Serviceställen på unika gatuadresser

Bibliotekstyp	2015	2016	2017	2018	2019
Integrerade folk-och skolbibliotek	445	440	433	419	404
Grundskolebibliotek på kommunala skolor	583	558	594	586	602
Gymnasiebibliotek på kommunala skolor	198	202	212	212	215
Grundskolebibliotek på friskolor	57	56	56	44	43
Gymnasiebibliotek på friskolor	41	33	33	25	30
Skolbibliotek på statlig skola	1	1	1	1	1

Källa: Kungliga biblioteket (2020a).

Antal skolbibliotekarier

Enligt den officiella biblioteksstatistiken fanns det, år 2019, sammanlagt 916 årsverken[80] på skolbiblioteken i Sverige. Eftersom många biblioteksanställda har deltidstjänster motsvaras dessa 916 årsverken

[80] Ett årsverke motsvarar en heltidsanställning. Begreppet årsverke används i den officiella biblioteksstatistiken bland annat för att synliggöra bibliotekens bemanning. Ett årsverke kan motsvara både en heltidsanställning och två halvtidsanställningar.

av ett större antal personer. Enligt den officiella biblioteksstatistiken fanns det totalt 1134 anställda på de skolbiblioteken som hade minst halvtidsbemanning i Sverige år 2019.

Bemanningsgraden på skolorna varierar mycket. Detta diskuteras vidare bland annat i 4.4.3 och 8.5.2.

Antal medier och lån

I genomsnitt hade skolbiblioteken 21 fysiska medier per elev år 2019. Elevers tillgång till e-böcker och andra e-medier är svårare att beskriva, eftersom det är ovanligt att skolbiblioteken själva tecknar abonnemang. De skolbibliotek som har tillgång till e-medier har det vanligen genom kommungemensamma abonnemang eller via folkbiblioteket.[81]

Antalet fysiska lån år 2019 uppgick till 5 398 646. Det var drygt 100 000 fler än föregående år.

Öppettider

Skolbiblioteken hade i medeltal år 2019 öppet 30 timmar per vecka. Det är en ökning jämfört med föregående mätningar då 29 timmar uppgavs i genomsnitt. Det förekommer emellertid ett stort bortfall av svar på frågor som rör öppettiderna på skolbiblioteken.

3.4.2 Så tycker elever och lärare om skolbibliotek

Skolverket har sedan läsåret 1993/94 gjort regelbundna nationella attitydundersökningar som omfattar elever i grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan samt lärare i hela grund- och gymnasieskolan. Resultaten redovisas i rapportserien *Attityder till skolan*. Sedan 2003 ingår också elever i årskurs 4–6 i undersökningen. Skolverkets attitydundersökning kompletterar den nationella uppföljningen och utvärderingen av svensk grund- och gymnasieskola genom att ge olika gruppers syn på och upplevelse av skolan. Den senaste rapporten publicerades i april 2019.

Av *Attityder till skolan* från 2019 framgår att sju av tio äldre elever (till dessa räknas högstadieelever och elever i gymnasieskolan) tycker

[81] Kungliga biblioteket (2020a).

att skolbiblioteket är ganska eller mycket bra. Frågan om skolbibliotek ställdes inte till de yngre eleverna. 4 procent av de äldre eleverna anger att skolan saknar skolbibliotek. Jämfört med 2015 har andelen som tycker att skolbiblioteket är ganska eller mycket bra minskat, samtidigt som andelen ”vet ej”-svar har ökat.[82]

Elever i fristående skolor är betydligt mindre nöjda med skolbiblioteket än elever i kommunala skolor. I de fristående skolorna är endast 53 procent nöjda medan 75 procent är nöjda i de kommunala skolorna.[83]

Även när det gäller lärarna finns det en större nöjdhet i kommunala skolor än i fristående skolor. Sammanlagt tycker två tredjedelar av lärarna att skolans tillgång till skolbibliotek är ganska eller mycket bra. På fristående skolor tycker emellertid färre än fyra av tio lärare att skolans tillgång till skolbibliotek är ganska eller mycket bra, medan motsvarande andel på kommunala skolor är betydligt högre – nästan sju av tio lärare i kommunala grundskolor och över åtta av tio av lärarna i kommunala gymnasieskolor.[84]

I Lärarnas riksförbunds undersökning *Så används resurserna i kommunala skolor och i friskolor*[85] tillfrågades knappt 2 000 medlemmar i privat och kommunal sektor om hur resurser användes på skolan där de undervisade. Undersökningen presenterades i oktober 2017. Totalt fullföljde 955 lärare enkäten vilket, enligt Lärarnas riksförbund, motsvarar en svarsfrekvens om 52 procent. De tillfrågade lärarna undervisade i grundskola eller gymnasieskola. Syftet med undersökningen var att åskådliggöra eventuella skillnader mellan kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor när det gäller frågor som har bäring på resursanvändningen.

När det gäller skolbibliotek var skillnaden i Lärarnas riksförbunds undersökning störst mellan kommunala och fristående skolor när det gällde gymnasieskolorna. Medan 91 procent av de tillfrågade lärarna på kommunala gymnasieskolor svarade att de hade tillgång till ett skolbibliotek på plats svarade endast 65 procent av lärarna på de fristående gymnasieskolorna att de hade det. 18 procent av lärarna på de fristående gymnasieskolorna svarade att de hade tillgång till ett skolbibliotek på annan plats och 17 procent svarade att det inte fanns

[82] Skolverket (2019a).
[83] Ibid.
[84] Ibid.
[85] Lärarnas riksförbund (2017a).

något skolbibliotek i praktiken. De motsvarande siffrorna för lärarna på kommunala gymnasieskolor var 9 respektive 1 procent.

Det går alltså att konstatera att trots att skollagen sedan 2011 föreskriver att elever ska ha tillgång till ett skolbibliotek, och detta granskas av Skolinspektionen, finns det ett högt antal elever och lärare som i undersökningar svarar att de inte upplever att så är fallet.

3.5 Nationella insatser för läsning

3.5.1 Läslyftet

I december 2013 gav regeringen Skolverket i uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning av lärare i läs- och skrivutveckling. Insatsen fick namnet Läslyftet. Tre år senare, i december 2016, fick Skolverket ett tilläggsuppdrag om att även svara för genomförandet av motsvarande fortbildning av skolbibliotekarier och förskollärare. Det huvudsakliga syftet med Läslyftet var att ge deltagarna, bland annat skolbibliotekarier, vetenskapligt väl underbyggda metoder och beprövade arbetssätt med syfte att förbättra elevernas läsförståelse och skrivförmåga.[86]

Inom ramen för Läslyftet har Skolverket fördelat statsbidrag, tagit fram material för kompetensutveckling i språk-, läs- och skrivutveckling samt utbildat personer i att handleda kollegialt lärande. Kompetensutvecklingsmaterialet, som samlats på Skolverkets digitala lärportal,[87] handlar bland annat om att stimulera läsintresse och att samtala om texter.

Även om skolbibliotekarier inte ingick som uttalad målgrupp förrän 2016, hade de möjlighet att delta redan från Läslyftets start. Samråd som Skolverket genomförde i planeringen av Läslyftet visade att skolbibliotekarierna inte önskade ett specifikt kompetensutvecklingsmaterial för skolbibliotekarier, utan såg det som mer värdefullt att integreras i grupper tillsammans med lärare, vilket Skolverket tog hänsyn till i utformningen. I en del av det kompetensutvecklingsmaterial för grund- och gymnasieskolan som togs fram inom satsningen, förstärktes skolbibliotekarieperspektivet. Målsättningen med detta var bland annat att förtydliga skolbibliotekariers roll och bety-

[86] Skolverket (2020e).
[87] Skolverket (2020a).

delse för elevers språk-, läs- och skrivutveckling och att ge konkreta exempel på hur ett kontinuerligt samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare kunde utformas.[88]

Uppgifter om antal deltagande skolbibliotekarier samlades inte in för alla år, men 2017/18 var skolbibliotekariernas andel av det totala antalet deltagare cirka 1 procent.[89] Anledningen till att uppgifter om antal skolbibliotekarier inte samlades in varje år var, enligt Skolverket, att myndigheten strävar efter att förenkla hanteringen av statsbidrag och minska uppgiftslämnarbördan för huvudmännen.[90]

Utvärderingen av Läslyftet visar bland annat att samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare tycks ha stärkts tack vare satsningen.[91]

3.5.2 Läsrådet

Regeringen har, med utgångspunkt i Läsdelegationens betänkande från 2018, uttalat att ett läsråd ska inrättas och att 10 miljoner kronor per år ska avsättas från och med 2021. Läsrådet ska samla och samordna aktörer och insatser inom kultur, skola, myndigheter, civilsamhälle, folkbildning, bokhandel, förlag och andra delar av näringslivet för att främja barns och ungas läsning.[92]

Enligt regeringen bör läsrådet i övrigt få möjligheter att ge synpunkter på hur det läsfrämjande arbetet ska utformas.[93] I Läsdelegationens betänkande föreslås att läsrådet ska ha som övergripande uppdrag att samla och följa utvecklingen inom det läsfrämjande området och årligen rapportera till regeringen om läget. Vid behov, menar Läsdelegationen, skulle läsrådet också kunna lämna förslag till insatser.[94]

I Läsdelegationens betänkande framhålls att det redan i dag finns regioner och kommuner som samarbetar över sektorsgränser för barns och ungas läsning. Läsdelegationen påpekar emellertid att det finns svårigheter med att åstadkomma ett hållbart samarbete. Intentionen med ett samarbete på nationell nivå är bland annat att stärka förutsättningar för framgångsrika samarbeten på lokal nivå.[95]

[88] Skolverket (2020e).
[89] Det totala antalet deltagare denna omgång var 10 831 personer.
[90] Skolverket (2020e).
[91] Kärnebro & Lundström (2019).
[92] SOU 2018:57 och prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 17 s. 62.
[93] Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 17 s. 62.
[94] SOU 2018:57.
[95] Ibid.

3.5.3 Kulturrådets läsfrämjande arbete

Regeringen har uttalat att Kulturrådet har en central roll för läsfrämjande insatser utanför skolan. För att genomföra förslag i linje med Läsdelegationens betänkande beräknar regeringen en förstärkning av Kulturrådets läsfrämjande arbete med 15 miljoner kronor från och med 2021.[96]

Kulturrådet läsfrämjande arbete sker genom bidragsgivning och genom att myndigheten initierar, samordnar och följer upp läsfrämjande verksamhet utanför skolan.[97]

I *Främja läsning*, ett handlingsprogram för läsande från 2019, beskriver Kulturrådet hur de arbetar för att uppfylla de nationella målen för litteratur- och läsfrämjande. Här ger Kulturrådet också en delvis reviderad definition av läsfrämjande verksamhet. Myndigheten anger att läsfrämjande är att:

- ta bort hinder för läsning och öppna vägar till litteratur
- bidra till att människor kan utveckla alla sina språk
- stärka läsarens självtillit och läsaridentitet
- öka tillgången till en mångfald av litteratur på olika språk och i olika format för läsare i alla åldrar
- ge fler möjlighet till en konstnärlig upplevelse genom litteratur.[98]

Kulturrådet främjar läsning genom flera olika insatser till olika grupper i alla åldrar. För att stärka språkutvecklingen på flera språk, fördelar Kulturrådet särskilda medel till nationella minoriteters litteratur och tidskrifter och för läsfrämjande arbete. Kulturrådet fördelar också litteraturstöd till förlagen, för att stärka tillgång till litteratur av hög kvalitet. Dessutom fördelar Kulturrådet ett distributionsstöd, som innebär att dessa böcker, som fått litteraturstöd, skickas ut till biblioteken i landet, vilket garanterar läsarnas tillgång till böckerna. Litteraturpriset till Astrid Lindgrens minne, ALMA, administreras också av Kulturrådet. Priset är ett av världens största barn- och ungdomslitteraturpris och inrättades av Sveriges regering år 2002

[96] Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 17 s. 62.
[97] Kulturrådet (2019a).
[98] Ibid., s. 5.

för att hedra minnet av Astrid Lindgren och för att öka intresset för barn- och ungdomslitteraturen i världen.[99]

Kulturrådet har också, på regeringens uppdrag, genomfört en satsning 2018–2020 för att stärka folkbiblioteken i Sverige. Syftet var att öka utbudet och tillgängligheten till biblioteksverksamhet i hela landet. Det var ett tillfälligt stöd till kommunerna som syftade till att ge långsiktiga effekter för att nå fler samt öka inkluderingen och delaktigheten. Flera av kommunernas insatser gällde läsfrämjande satsningar.

3.6 Stöd till skolbiblioteken

3.6.1 Statlig samordning och finansiering

Myndigheten för tillgängliga medier och Legimus

Myndigheten för tillgängliga medier, MTM, producerar och distribuerar litteratur och tidningar i tillgängliga format för personer med läsnedsättning. Myndigheten deltar också aktivt i utvecklingen av tillgängliga medier. MTM presenterar utbudet i det digitala biblioteket Legimus.

MTM har i uppdrag att samverka med bibliotek och skolor för att ”personer med funktionsnedsättning ska få tillgång till sådana exemplar av litterära verk som de behöver för att kunna ta del av verken samt tillgängliggöra lättläst litteratur”.[100] Detta uppdrag fullföljer MTM bland annat genom sitt digitala bibliotek Legimus, som innehåller drygt 130 000 talböcker för elever med läsnedsättning. Via Legimus kan skolor också låna punktskriftsböcker, e-böcker och litteratur på teckenspråk. Skolbiblioteket har en viktig roll i arbetet med tillgängliga medier i skolan. Det är oftast skolbiblioteket som förmedlar såväl lättlästa böcker som talböcker till de elever som behöver sådana. Skillnaden mellan en ljudbok och en talbok är både teknisk och juridisk. En talbok är avsedd för personer med permanent eller tillfällig funktionsnedsättning som gör att personen inte kan ta del av en tryckt bok. Talboken produceras med offentliga medel

[99] Ibid.
[100] 1 § 3 p. förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.

och upphovsrättsinnehavarens tillstånd behövs inte för att producera den utgivna boken som talbok.[101]

Samarbetet mellan MTM och Sveriges bibliotek kallas den svenska talboksmodellen. Modellen har tillämpats ända sedan 1970-talet och har sin grund i en statlig utredning från 1976 *Kultur åt alla*.[102] Den svenska talboksmodellen ska både garantera en god service för den enskilde låntagaren och säkerställa att talböcker endast nyttjas av dem som de är avsedda för.

MTM beskriver att skolbibliotekariens främsta funktion när det gäller Legimus ofta är att registrera nya låntagare för nedladdningskonto och att informera om det juridiska regelverket kring talböcker. I samband med kontoregistreringen godkänner låntagaren, eller vårdnadshavare när låntagaren är en omyndig elev, villkoren för Legimus genom att signera ett elektroniskt avtal. Det måste dock inte gå till på det sättet, utan även om det inte finns en skolbibliotekarie på en elevs skola kan eleven få del av beståndet i Legimus. Det är ofta även skolbibliotekarier som förmedlar lån, det vill säga nedladdningar, från Legimus. Skolbibliotekarien laddar då ner boken till en elev som är låntagare. Enligt MTM är det vanligaste att en låntagare lånar själv från sitt nedladdningskonto i Legimus. Om en elev själv laddar ner sin litteratur krävs, anser MTM, dels att eleven har kunskaper om det juridiska regelverket, dels de tekniska färdigheterna som omgärdar de tillgängliga formaten. Det är viktigt att lånen från Legimus registreras, eftersom det är lånen som ligger till grund för den ersättning som Sveriges Författarförbund betalar ut till upphovsrättsinnehavaren.[103]

EU:s tillgänglighetsdirektiv

Skolbibliotek förfogar som framgår ovan ofta över verk som är anpassade för elever med funktionsnedsättning, bland annat elever med olika former av läs- och skrivsvårigheter.[104]

EU:s tillgänglighetsdirektiv, som beslutades 2019, kan komma att påverka förutsättningarna för skolbibliotekens hantering av anpas-

[101] Bestämmelser om framställning av exemplar med mera till personer med funktionsnedsättning finns i 2 kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.
[102] SOU 1976:20.
[103] Uppgift till utredningen från Myndigheten för tillgängliga medier den 22 oktober 2020.
[104] I den officiella biblioteksstatistiken från 2019 (Kungliga biblioteket 2020a) hade det rapporterade beståndet av anpassade medier på skolbiblioteken ökat med 9 procent sedan 2018.

sade medier. Tillgänglighetsdirektivet ska bland annat främja tillgången till tjänster som genom sin ursprungliga utformning eller senare anpassning tillgodoser behoven hos personer med funktionsnedsättning. En statlig utredning arbetar för närvarande för att ta ställning till hur tillgänglighetsdirektivet ska genomföras i Sverige. Utredningens betänkande ska presenteras i maj 2021.[105]

Sveriges depåbibliotek och lånecentral

Sveriges depåbibliotek och lånecentral är ett statligt finansierat bibliotek som förmedlar fjärrlån och artikelkopior. Deras service är öppen för alla sorters bibliotek men riktar sig främst till folk- och skolbibliotek. 2020 hade Sveriges depåbibliotek och lånecentral cirka 430 000 magasinerade volymer som var sökbara i Libris. Lånecentralen är placerad i Umeå och förmedlar media även från bibliotek utanför Sverige.

Mångspråkiga lånecentralen, MLC

Den mångspråkiga lånecentralen, MLC, ger service till Sveriges bibliotek och är ett statligt finansierat uppdrag vid Stockholms stadsbibliotek. Lånecentralen hette tidigare Internationella bibliotekets lånecentral. Uppdraget syftar till att stödja den mångspråkiga medieförsörjningen med medier och kompetens. Skolbiblioteken kan använda MLC om man sköter kontakterna genom kommunens folkbibliotek. På MLC:s webbplats finns exempelvis boktips för barn på olika språk.[106]

Inköpsstöd

Sedan 1997 kan skolbibliotek få statsbidrag för inköp av litteratur och andra medier, så kallat inköpsstöd. Bidraget, som beskrivs närmare i avsnitt 4.1.6, söks av folkbiblioteken som kan samordna sin ansökan med skolbibliotek. Kulturrådet, som hanterar ansökningarna, beviljar

[105] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet) samt regeringen (2020a).
[106] Mångspråkiga lånecentralen (2020).

bara bidrag till kommuner som inte har minskat det kommunala anslaget för inköp av medier jämfört med året innan.[107]

Statsbidrag för personal i skolbiblioteken

Regeringen införde 2016 ett riktat statsbidrag, för att åstadkomma personalförstärkning i skolbiblioteken.[108] Statsbidraget betalades ut av Skolverket under fyra år och den sista utbetalningen gjordes hösten 2019. Bakgrunden till att statsbidraget infördes var att regeringen såg behov av insatser för att komma tillrätta med bristen på bemanning i skolbiblioteken. Skolhuvudmän gavs statsbidraget för att anställa personal med utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Om det inte fanns personal att tillgå med sådan utbildning fick statsbidraget användas för att anställa personal med annan lämplig utbildning.

Skolverket överlät till huvudmännen att själva avgöra vad som skulle anses som en annan lämplig utbildning. Skolverkets utvärdering av statsbidraget visar att det fanns betydande skillnader mellan kommunala och enskilda huvudmän vad gäller vilken typ av utbildning den personal som de anställde hade. Av de kommunala huvudmännen svarade 80 procent att personalförstärkningen utgjordes av personal med utbildning i biblioteks- och informationsvetenskap medan endast 39 procent bland de enskilda huvudmännen svarade att de anställt personal med denna utbildning.[109]

Statsbidraget hade ett högt söktryck, vilket enligt Skolverket tyder på att det fanns ett behov hos huvudmännen att utöka bemanningen i sin skolbiblioteksverksamhet. Hösten 2016 ansökte 210 huvudmän om bidraget och våren 2017 ansökte 153 huvudmän. Huvudmännen sökte för totalt 440 årsarbetskrafter under 2017, vilket skulle motsvara ungefär 58 miljoner kronor i bidrag.[110]

I Skolverkets utvärdering svarade huvudmännen att statsbidraget hade motiverat dem att satsa på personalförstärkning i skolbiblioteken och att de såg bidraget som en tydlig signal på att bemannade skol-

[107] Förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek och den tidigare förordningen (1996:1608) om statsbidrag till folkbibliotek.
[108] Förordningen (2016:370) om statsbidrag för personalförstärkning i skolbibliotek.
[109] Skolverket (2017c).
[110] Ibid.

bibliotek är ett prioriterat område. Samtidigt såg de en stor risk för att bidraget enbart skulle leda till en tillfällig personalförstärkning. Skolverkets utvärdering visar vidare att huvudmännen ofta valde att prioritera skolor med helt obemannade skolbibliotek.[111]

För att få statsbidraget ställde Skolverket krav på att både kommunala och enskilda huvudmän skulle ha en biblioteksplan, något som huvudmännen enligt Skolverkets utvärdering menade gav en tydlig signal om att det långsiktiga arbetet var viktigt för att bibehålla kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten.[112]

3.6.2 Kommunal och regional samordning

Mediecentraler och skolbiblioteksentraler

I de flesta län finns en eller ibland flera mediecentraler. Mediecentralerna vänder sig till lärare på skolor och tillhandahåller film och andra digitala medier eller läromedel. Skolbiblioteksverksamhet är alltså inte här den huvudsakliga målgruppen.[113] Det är exempelvis vanligt att skolor får tillgång till program från Utbildningsradion via en mediecentral.[114]

Enligt KB:s kartläggning finns skolbiblioteksentraler i 40 kommuner spridda över i stort sett alla län. Skolbiblioteksentralerna har minskat i antal sedan 1999 då de uppskattades till ett 60-tal. Skolbiblioteksentralernas målgrupp är huvudsakligen skolbiblioteksverksamheten.[115]

Skolbiblioteksentralernas uppdrag varierar från kommun till kommun. En sorts miniminivå verkar vara att erbjuda klassuppsättningar till kommunernas skolor. Det finns även skolbiblioteksentraler som erbjuder digitala medier, kompetensutveckling, rådgivning och som driver skolbiblioteksutvecklingsfrågor. Sex centraler erbjuder också mångspråkslitteratur men det är inte vanligt att e-medier ingår i serviceutbudet. I stort sett alla län har åtminstone en kommun med någon form av skolbiblioteksentral. Dalarna och Skåne utmärker sig genom att ha fem respektive sex.[116]

[111] Ibid.
[112] Ibid.
[113] Kungliga biblioteket (2019c).
[114] Utbildningsradion (2020).
[115] Kungliga biblioteket (2019c).
[116] Ibid.

Skolbiblioteksamordnare

Skolbiblioteksamordnare är en funktion som är relativt ny men som blir allt vanligare. KB har genomfört en kartläggning som visar att det fanns skolbiblioteksamordnare i 59 kommuner år 2018.[117] Samordnarna kan tänkas ha en viktig roll för en ökad likvärdighet vad gäller elevernas tillgång till skolbiblioteksverksamhet i kommunerna. De kan också utgöra en betydelsefull kontaktlänk mellan skolbiblioteken i kommunen eller inom den enskilda huvudmannens organisation och regionala och statliga insatser för skolbibliotek. Funktionen ökar också sannolikt möjligheterna att samordna medieförsörjningen till skolbiblioteken i kommunen eller inom den enskilda huvudmannens organisation.[118]

Ovan redogör vi för flera resurser som kan komma skolbibliotek till godo. Ofta förutsätter detta dock att det finns en fungerande samordning mellan skolbiblioteket och huvudmannen. En skolbiblioteksamordnare kan vara en viktig resurs för att åstadkomma en sådan väl fungerande samordning.

3.6.3 Digitala system

Digitala skolbiblioteksystem

Ett digitalt skolbiblioteksystem är ett verktyg för skolbibliotekarier för att bland annat hantera låneverksamheten.[119] Digitala skolbiblioteksystem kan också vara ett relevant stöd för eleverna, bland annat de som får distansundervisning eller de som saknar ett skolbibliotek på den egna skolenheten.

I samband med att elever använder digitala skolbiblioteksystem kan deras personuppgifter registreras och då behöver skolbiblioteken följa reglerna i EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR), som gäller fysiska personers rätt till skydd avseende behandling av per-

[117] Kungliga biblioteket nämner i sin rapport (2019c) inget om skolbiblioteksamordnare inom enskilda huvudmäns organisationer, men utredningen har fått kännedom om att det även finns exempel på enskilda skolhuvudmän som inrättat en sådan funktion.
[118] Kungliga biblioteket (2019c).
[119] De två marknadsledande systemen i Sverige är Systematic och Axiell. Axiell har ett digitalt biblioteksystem som heter WeLib. Systematic har ett biblioteksystem som heter Cicero Library Management System, som också utgör kärnan i det danska gemensamma biblioteksystemet.

sonuppgifter.[120] Datainspektionen har konstaterat att utlåning visserligen bör ses som en naturlig del av bibliotekens verksamhet, men har även påpekat att med övergången till datoriserade utlåningssystem följer större möjligheter till kartläggning av enskildas läsvanor, vilket kan utgöra ett hot mot den personliga integriteten.[121]

Libris

Libris är en nationell infrastruktur, där 500 biblioteksorganisationer samarbetar för att registrera sitt material i en gemensam katalog. 2019 blev det möjligt även för skolbibliotek att ansluta sig med vissa begränsade villkor. Libris består av flera tjänster, förutom samkatalogen även Libris webbsök och Libris fjärrlån. Tjänsten Libris webbsök möjliggör sökningar i den nationella bibliotekskatalogen, som innehåller mer än 12 miljoner titlar.[122]

3.6.4 Digitalt skolbibliotekariestöd

På många orter saknas det fackutbildade bibliotekarier och att bemanna skolbiblioteken är inte sällan utmanande. Utmaningarna beskrivs mer ingående i kapitel 6. I utredningens direktiv väcks frågan om huruvida digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans.

Ett digitalt skolbibliotekariestöd kan utformas på olika sätt och ha olika syften. Flera skolbibliotek har utvecklat digitala tjänster, som kompletterar skolbiblioteksverksamheten. Elever kan exempelvis erbjudas litteraturtips i skolbibliotekets sociala medier, på skolans webbplats eller genom ett digitalt skolbiblioteksystem. Det finns också skolbibliotek som använder digitala kanaler till att publicera instruktionsfilmer om olika medier, informationssökning och källvärdering.

Ett skolbibliotekariestöd på distans kan också handla om mer individuella digitala kontakter mellan en skolbibliotekarie och en elev. En skolbibliotekarie som har sin tjänst på flera olika skolor kan

[120] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[121] Datainspektionen (2018).
[122] Kungliga biblioteket (2019d).

exempelvis finnas till hands digitalt vid bestämda tidpunkter för alla elever på de olika skolorna. På så vis kan många av eleverna få skolbibliotekariestöd utan att skolbibliotekarien är på plats fysiskt. På samma sätt kan ett skolbibliotekariestöd på distans ge stöd till lärare som till exempel planerar undervisning som berör medie- och informationskunnighet. Ett skolbibliotekariestöd på distans kan också vara utformat så att en skolbibliotekarie med utbildning i biblioteks- och informationsvetenskap ger stöd till skolbibliotekarier på andra skolor inom huvudmannen som saknar sådan utbildning.

Utredningen anser att det kan finnas fördelar med ett digitalt skolbibliotekariestöd men konstaterar att det även finns utmaningar. Bland annat beskriver skolbibliotekarier att det kan vara svårare att bygga relationer till elever och lärare när möten endast eller mestadels sker digitalt. När skolbibliotekarien är på plats på skolenheten ökar även möjligheterna att delta i trygghets- och värdegrundsarbete. Skolbibliotekarien har dessutom ansvar för uppgifter i det fysiska skolbiblioteket, såsom att ställa fram böcker för att väcka läsintresse och gallra i beståndet, uppgifter som svårligen kan hanteras på distans. Även för samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarie är det fysiska mötet av vikt. Vid utredningens hearings beskrev till exempel både lärare och skolbibliotekarier hur stor roll det kan spela att skolbibliotekarien deltar i gemensamma möten, kan arbeta uppsökande gentemot lärarkategorier som i mindre utsträckning själva efterfrågar skolbibliotekets verksamhet och ingår i arbets- eller ämneslag med lärarna. Utredningen bedömer därför att digitala lösningar snarare bör komplettera än ersätta en skolbibliotekarie som är på plats och träffar elever. Möjligheter och hinder med ett digitalt skolbibliotekariestöd behandlas även i 4.4.3.

Ett digitalt skolbibliotekariestöd är värdefullt framför allt för elever som inte har möjlighet att träffa en skolbibliotekarie i skolbiblioteket. Det handlar om elever som får fjärr- eller distansundervisning eller elever som går på en skola där skolbibliotekarien inte är på plats dagligen.

Frågan om ett digitalt skolbibliotekariestöd är därför aktuell även med tanke på ändringar i skollagen om fjärrundervisning, distansundervisning och entreprenad som ska tillämpas på utbildning från höstterminen 2021. Regeringen har i förarbetena uttalat att det, åtminstone för närvarande, bör göras undantag från skollagens bestämmelse om tillgång till skolbibliotek för en elev som får distansunder-

visning, av den anledningen att en sådan elev inte alltid kan få tillgång till ett fysiskt skolbibliotek då avståndet till skolan kan vara stort. Eleven bör i stället få tillgång till elektroniska resurser, till exempel referenslitteratur via webben, som ersättning för uppslagsverk i ett fysiskt skolbibliotek. Regeringen har i förarbetena också framhållit att föreliggande utredning bland annat har i uppdrag att analysera om och i så fall hur digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans, och att detta har relevans för frågan om tillgång till bibliotek vid distansundervisning.[123]

Utredningen delar regeringens uppfattning om att det inte vore lämpligt att ställa krav på att alla elever som får distansundervisning ska få tillgång till skolbibliotek. Elever som får distansundervisning befinner sig inte sällan i en exceptionell situation där det finns goda skäl att ge stort utrymme för olika former av anpassningar, utifrån elevens specifika behov. Förutsättningarna för att hitta lösningar för att ge elever som får distansundervisning tillgång till skolbibliotek skiljer sig dessutom mycket åt. Det är sammantaget därför inte rimligt att förvänta sig att skolan i alla lägen ska ge alla elever som får distansundervisning tillgång till skolbiblioteksverksamhet.

Skolbiblioteket har emellertid ett stort värde för elevers utbildning, varför utredningen betonar att det är angeläget att skolorna i möjligaste mån ger även elever som får distansundervisning tillgång till någon form av skolbiblioteksverksamhet. Detta innefattar, enligt utredningens förslag, tillgång till ett *bemannat* skolbibliotek med ett allsidigt och kvalitativt utbud av digitala och analoga medier. I regeringens förarbeten beskrivs främst hur elever som får distansundervisning ska kunna få tillgång till ett utbud av medier. Utredningen vill emellertid understryka att det är väsentligt att skolor strävar efter att även erbjuda dessa elever tillgång till det stöd som en skolbibliotekarie kan ge. I detta sammanhang kan det vara värdefullt att utveckla ett digitalt skolbibliotekariestöd.

[123] Prop. 2019/20:127 s. 129.

3.7 Nordisk utblick

3.7.1 Norge

Reglering

I Norges skollagstiftning är det reglerat att elever i grundskolan och gymnasieskolan ska ha tillgång till skolbibliotek. Skolan ska ha ett eget skolbibliotek såvida inte tillgången till skolbibliotek kan säkras genom samarbete med andra bibliotek. Skolbibliotek som inte ligger i skolans lokaler ska vara tillgängliga för eleverna under skoltid, så att biblioteket aktivt kan användas i utbildningen på skolan. Biblioteket ska också vara särskilt ordnat för skolan.[124]

Både folkbiblioteken och skolbiblioteken i Norge är kommunala, men den norska bibliotekslagen innehåller endast bestämmelser om folkbibliotek. Fram till 2013 ställde bibliotekslagen krav på organiserat samarbete mellan folkbiblioteken och skolbiblioteken. Kravet togs bort bland annat för att kommunerna mer flexibelt själva skulle få bestämma hur ett gott samarbete mellan folk- och skolbibliotek skulle kunna etableras.

Nationell biblioteksstrategi

Norges regering har fastställt en nationell biblioteksstrategi som gäller 2020–2023. Ett mål i strategin är att alla bibliotek, även skolbibliotek, ska nå fler, även de som inte själva söker sig till bibliotekslokalen.

I strategin har regeringen beslutat att ansvaret för statistik om skolbibliotek överförs från Nasjonalbiblioteket, Norges motsvarighet till Kungliga biblioteket, till Utdanningsdirektoratet, Norges motsvarighet till Skolverket.[125]

[124] Lov om folkebibliotek (folkebiblioteksloven) (LOV-1985-12-20-108), 9 kap. 2 § Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) (LOV-1998-07-17-61) och 21-1 § Forskrift til Opplæringslova (FOR-2006-06-23-724).

[125] Norges regering (2020).

Statsbidrag och kompetensutvecklingsinsatser

Norges regering beslutade 2018 att avsätta 14 miljoner norska kronor till en fyraårig satsning på skolbibliotek. Satsningen har förlängts med två år till 2023, så att den sammanfaller med giltighetsperioden för den nationella biblioteksstrategin.

Bidraget förmedlas via Utdanningsdirektoratet och ska användas till skolbiblioteksprojekt som kan ge eleverna ökad läsglädje och förbättrad läsfärdighet. Bidraget kan exempelvis användas till kompetensutveckling för skolbibliotekarier eller för personalresurser i skolbiblioteket. Ett krav är att sökande kommuner har en plan för hur skolbiblioteket ska användas i utbildningen. Undersökningen Spørsmål til Skole-Norge har visat att över 60 procent av de norska grundskolorna och gymnasieskolorna inte har dokumenterat hur skolbiblioteket ska användas i utbildningen.[126]

Ett annat bidrag är det som det norska Kulturrådet från 2020 i ett treårigt försöksprojekt betalar ut till ett urval av skolbibliotek i grundskolan för inköp av ny norsk samtidslitteratur för barn och unga. Projektet ska bidra till ökad kunskap om vilken betydelse en ökad tillgång till litteratur i skolbiblioteket har för ungas läsning.

Inom ramen för den norska nationella strategin för språk, läsning och skrivning, Språkløyper, som gällde under 2016–2019, togs det fram kompetensutvecklingspaket om skolbibliotek. Dessa behandlar bland annat skolbiblioteket som pedagogisk resurs inom både grundskola och gymnasieskola.[127]

Nationellt resurscenter för skolbibliotek

Vid universitetet i Agder finns ett norskt nationellt resurscenter för skolbibliotek. Centret har en hemsida där aktuell information om skolbibliotek samlas. På hemsidan finns bland annat goda exempel från skolor om hur skolbibliotek kan bidra till elevers läsning och hur samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare kan organiseras. På hemsidan finns också bland annat en standard och kvalitetsplan för alla skolbibliotek i Oslo kommun som lanserades i september 2020.[128]

[126] Norges regering (2018).
[127] Språkløyper (2019).
[128] Skolebibliotek.no (2020).

Norges biblioteksförenings skolbiblioteksgrupp

Inom Norges biblioteksförening finns en särskild grupp, NBF Skole, som arbetar för att alla elever ska ha tillgång till bra skolbibliotek. Enligt föreningen nyttjar sjuttiotvå procent av eleverna i grund- och gymnasieskolan skolbiblioteket en gång i veckan eller oftare och nio av tio lärare anser att det är viktigt att det finns ett bra skolbibliotek. NBF Skole framhåller att det i Kunskapslöftet, en norsk skolreform från 2006, angavs att välfungerande skolbibliotek är väsentliga för att skolan ska lyckas nå läroplansmålen.

Föreningen menar att det är viktigt att det finns personalen med bibliotekariekompetens på skolbiblioteken. Dessutom menar NBF skole att skolbiblioteket behöver vara öppet och bemannat under skolans öppettider. Utbudet ska vara anpassat efter eleverna, främja språkutveckling, stimulera till läsning och ge eleverna goda läsupplevelser. Föreningen anser också att skolbiblioteksverksamheten bör dokumenteras och följas upp varje skolår så att kvaliteten kan vidareutvecklas.[129]

3.7.2 Danmark

Reglering

Av Danmarks bibliotekslag följer att kommunens folkbibliotek ska samarbeta med kommunens skolbibliotek och att staten ska ge bidrag till utveckling inom folk- och skolbibliotek.[130]

Av Danmarks skollagstiftning följer att det vid varje grundskola ska finnas ett pedagogiskt lärcenter (Pædagogiske Læringscentre). Det pedagogiska lärcentret ska samarbeta med folkbiblioteket samt tillhandahålla och ge eleverna vägledning om både läromedel och böcker till fritidsläsning.[131]

Danmark genomförde en skolreform 2014 och sedan dess används inte längre ordet skolbibliotek i den danska skollagstiftningen. Att benämningen ändrades till pedagogiskt lärcenter är enligt Børne- og

[129] Norsk Biblioteksförening (2020).
[130] 1 kap. 7 §, 2 kap. 18 § Bekendtgørelse af lov om biblioteksvirksomhed (Biblioteksloven) (LBK nr 100 af 30/01/2013).
[131] 2 kap. 19 § Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (Folkeskoleloven) (LBK nr 823 af 15/08/2019) och Bekendtgørelse om folkeskolens pædagogiske læringscentre (BEK nr 687 af 20/06/2014).

Undervisningsministeriet, Danmarks motsvarighet till Utbildningsdepartementet, en markering av att verksamheten ska rikta in sig mot aktiviteter som stimulerar elevernas lärande.[132]

Statliga vägledningar och inspirationsmaterial

Enligt Børne- og Undervisningsministeriet ska skolornas pedagogiska lärcentrum spela en central roll i skolans vardag och stödja undervisningen. Centrumen ska förmedla kulturutbud till eleverna, men har också bland annat till uppgift att tillsammans med skolledningen ta initiativ till skolutveckling och säkerställa att forskningsbaserad kunskap om lärande används i praktiken på skolan. På webbplatsen ”Danmarks læringsportal” finns vägledningar och inspirationsmaterial om pedagogiska lärcentrum, bland annat om att skapa läslust.[133]

Förening för pedagogiska lärcenter

De danska kommunerna har en förening för de pedagogiska lärcentren, Kommunernes Forening for Pædagogiske Læringscentre, som bland annat anordnar nätverksträffar och konferenser samt arbetar för goda lärmiljöer för läsning och kunskapsinhämtning på alla skolor i Danmark. Föreningen delar också ut en utmärkelse för årets pedagogiska lärcentrum.[134]

3.7.3 Finland

Reglering

Den finländska biblioteksla gen reglerar så kallade allmänna bibliotek, vilket avser bibliotek som ”kommunerna svarar för och som är avsett för alla befolkningsgrupper”. Skolbibliotek är inte ett sådant allmänt bibliotek och nämns inte heller i lagen, men det anges att ett allmänt bibliotek kan samarbeta med skolor.[135]

[132] Børne- og Undervisningsministeriet (2020).
[133] Danmarks læringsportal (2020).
[134] Kommunernes Forening for Pædagogiske Læringscentre (2020).
[135] 11 § Lag om allmänna bibliotek (1492/2016).

Den finska skollagstiftningen anger att det för eleverna i grundskolan *kan* ordnas biblioteksverksamhet, men det är inget krav.[136] Skolbibliotek nämns inte heller i den finska skolans läroplaner.

Det kan finns bristande likvärdighet

Av en artikel från 2013 i tidskriften *Scandinavian Library Quarterly* framgår att relativt få finska skolor har ändamålsenliga skolbibliotek och att en allmän uppfattning länge varit att det är för kostsamt med skolbibliotek. Sedan 80-talet utgår inte längre några statliga medel för utveckling av skolbibliotek, utan skolbibliotekens finansiering är enbart en fråga för den lokala nivån. Det har medfört att skolbibliotek har mycket skilda förutsättningar på olika skolor. Medan vissa skolbibliotek har en liten budget, ett daterat utbud och kanske bara är bemannat av en lärare några timmar i veckan, har andra skolbibliotek en mer omfattande budget, ett inspirerande utbud och en fackutbildad skolbibliotekarie. I Finland får bara vissa skolor ta emot lärarstudenter för den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, och på dessa skolor finns det ändamålsenliga skolbibliotek med utbildade bibliotekarier. Det gör, menar artikelförfattaren, att lärarstudenterna kan få en något orealistisk uppfattning om skolbibliotekets roll i Finlands skolor.[137] Att övningsskolorna, som dessa skolor benämns, har välfungerande biblioteksverksamhet visar också på en statlig ambition om hur skolor i landet ska fungera, men någon sådan ambition synliggörs alltså inte i Finlands skolförfattningar.

3.7.4 Island

Reglering

Den isländska bibliotekslagen innehåller relativt detaljerade regleringar om skolbibliotek, såväl för grundskolan som för gymnasieskolan. Den isländska bibliotekslagen anger att skolbiblioteken ska vara informationscentrum för elever och lärare. Särskilt fokus ska ligga på att öka elevernas och lärarnas informationskunnighet.[138]

[136] 8 kap. 47 § lag om grundläggande utbildning (21.8.1998/628).
[137] Sinko (2013).
[138] Bókasafnalög/Icelandic legislation, Library Act (2012 No 150 28 December).

Finansieringen av skolbiblioteket ska framgå av skolans budget. Skolbibliotek får bedrivas i samverkan med folkbibliotek, men bara under förutsättning att det finns en skriftlig överenskommelse. På dessa bibliotek ställer lagen också krav på att alla användargruppers intressen ska bevakas och att allmänheten garanteras obehindrad tillgång till bibliotekets service utanför skoltimmarna.[139]

Även den isländska läroplanen för grundskolan innehåller bestämmelser om skolbibliotek. Här anges att skolbiblioteken spelar en avgörande roll för elevernas kunskapsinhämtning.[140]

[139] Ibid.
[140] The Icelandic national curriculum guide for compulsory school: general section (2012).

4 Erbjuda alla elever ändamålsenliga skolbibliotek

Det är i dagsläget varken i skollagen, bibliotekslagen eller i någon annan författning definierat vad en skolbiblioteksverksamhet ska omfatta. I förarbetsuttalanden finns dock viss vägledning. För att finna svar på frågan om vad som kännetecknar en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet, får man söka sig till forskning och andra källor.

I följande kapitel redogör vi först för gällande rätt avseende skolbiblioteks syfte, systematiskt kvalitetsarbete, biblioteksplaner och bemanning av skolbibliotek, 4.1. Därefter beskriver vi skolbibliotekets breda uppdrag, 4.2. I nästkommande avsnitt redogör vi för olika metoder för att definiera ändamålsenlighet, 4.3, för att sedan klargöra vad som, enligt dessa ansatser, kännetecknar en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet, 4.4. I avsnitt 4.5 sammanfattar vi vilka aktuella utmaningar och behov vi ser avseende skolbibliotekens ändamålsenlighet. Avslutningsvis beskriver vi våra förslag och bedömningar samt skälen till dessa, 4.6.

4.1 Gällande rätt

Nedan redogör vi för vad som rättsligt har uttalats om skolbibliotekets syfte, skolbibliotekens roll i systematiskt kvalitetsarbete, biblioteksplaner samt bemanning och resurser i skolbiblioteket. Detta är delar där utredningen lägger förslag för att öka skolbibliotekens ändamålsenlighet.

4.1.1 Skolbibliotekets syfte

Av bibliotekslagen (2013:801) framgår ett generellt ändamål med biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet.[1] I bibliotekslagen finns också mer specifika beskrivningar av folkbibliotekens, den regionala biblioteksverksamhetens och högskolebibliotekens verksamheter. När det gäller skolbibliotek ges däremot inget motsvarande tydliggörande. Inte heller i skollagen (2010:800) finns någon specifik beskrivning av syftet med skolbibliotekens verksamhet.

I förarbetena till skollagen har regeringen uttalat att skolbiblioteken spelar en viktig roll för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen.[2] Det förarbetsuttalandet överensstämmer huvudsakligen med vad som följde av lagtext i den tidigare bibliotekslagen.[3]

Skolbiblioteksverksamhet ryms inom begreppet *utbildning* i skollagens mening. Utbildning definieras som ”den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål”.[4] Skollagen anger syften för *utbildningen* i de olika skolformerna. Eftersom skolbiblioteksverksamhet är en del av utbildningen är det lagstadgade syftet med utbildningen inom de berörda skolformerna relevant även för skolbibliotekets verksamhet. Förskoleklassen ska bland annat förbereda eleverna för fortsatt utbildning. Grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har bland annat till syfte att ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet.[5]

Undervisning i skollagens mening sker under ledning av lärare.[6] Det innebär att skolbibliotekarier inte kan leda undervisning, om de inte också är lärare. Enligt läroplanerna ska dock skolbibliotekets verk-

[1] Av 2 § bibliotekslagen följer att 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.
[2] Prop. 2009/10:165 s. 284.
[3] 5 § den tidigare bibliotekslagen (1996:1596): ”Inom grundskolan och gymnasieskolan skall det finnas lämpligt fördelade skolbibliotek för att stimulera skolelevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen”.
[4] 1 kap. 3 § skollagen.
[5] 9 kap. 2 §, 10 kap. 2 §, 11 kap. 2 § 12 kap. 2 §, 13 kap. 2 §, 15 kap. 2–3 § och 18 kap. 2 § skollagen.
[6] 1 kap. 3 § skollagen.

samhet användas som en del i undervisningen.[7] För att detta ska kunna ske behöver skolbibliotekarier och lärare samarbeta med varandra.

Som nämnts i avsnitt 3.1.3 gäller den första, andra och tredje delen i läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan även för förskoleklassen. Den första och andra delen gäller i tillämpliga delar. Det som är undantaget är ”Bedömning och betyg”.[8] Det innebär bland annat att reglerna om rektors ansvar för skolbibliotek i avsnitt 2.6 är tillämpliga för förskoleklassen.

4.1.2 Skolbibliotek och det systematiska kvalitetsarbetet

Systematiskt kvalitetsarbete handlar om att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Skollagen anger att inriktningen på det systematiska kvalitetsarbetet ska vara de mål som finns för utbildningen. Som nämnts ovan är skolbiblioteksverksamhet en del av utbildningen i skollagens mening, vilket gör att även denna verksamhet bör ingå i det systematiska kvalitetsarbete som ska ske både på huvudmannanivå och på skolenhetsnivå. Rektor har ansvar för att kvalitetsarbetet på skolenhetsnivå genomförs under medverkan av elever, lärare och ”övrig personal”, vilket exempelvis kan innebära skolbibliotekarier.[9]

4.1.3 Skolbibliotek och biblioteksplaner

Kommuner och regioner ska, enligt bibliotekslagen, anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet.[10] Regeringen angav särskilt i förarbetena till bibliotekslagen att kravet inkluderar skolbibliotek på skolor med kommunalt eller regionalt huvudmannaskap. Det finns i dag inget motsvarande krav på biblioteksplaner för skolbibliotek på skolor med enskild eller statliga huvudman. I förarbetena till den nu gällande bibliotekslagen konstaterar regeringen, att trots att biblioteksplanerna ser mycket olika ut och har skiftande ambitionsnivåer så har arbetet med biblioteksplaner lyft upp biblioteks-

[7] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.
[8] Skolverket (2016b).
[9] 4 kap. 3–5 §§ skollagen.
[10] 17 § bibliotekslagen.

frågorna till diskussion i många kommuner och regioner på ett sätt som har varit positivt för biblioteksutvecklingen.[11]

4.1.4 Bemanning

Det saknas i dag en explicit reglering om att skolbibliotek ska vara bemannade Varken bibliotekslagen eller skollagen innehåller någon bestämmelse om vilken personal som ska arbeta i skolbiblioteket. Det finns därmed inte heller någon reglering om vilken kompetens som personal i skolbibliotek behöver ha. När förslaget till ny skollag remissbehandlades 2009 framförde både Svensk biblioteksförening och Lärarnas Riksförbund att skolbibliotekariernas kompetens borde regleras i skollagen, men den synpunkten hörsammades inte av lagstiftaren.[12]

Det finns reglerade och icke-reglerade yrken. I skolans sammanhang är bland annat lärare och skolsköterska exempel på reglerade yrken, vilket innebär att det finns regler för behörighet och legitimation. Skolbibliotekarie är, liksom exempelvis kurator och studie- och yrkesvägledare, exempel på icke-reglerade yrken i skolans sammanhang. För dessa yrken behövs i dag ingen särskild utbildning eller examen för anställning. Läs mer om reglerade yrken i avsnitt 6.6.1.

Jämförelse med fjärr- och distansundervisning

Utredningen ska, enligt direktiven[13], analysera om och i så fall hur digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans. I sammanhanget är det av intresse att notera vilka möjligheter skolor har till fjärr- och distansundervisning.

Begreppet *fjärrundervisning* är definierat i skollagen som ”interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där lärare och elever är åtskilda i rum men inte i tid”.[14] Fjärrundervisning får bland annat användas om ”elevunderlaget för en viss skolenhet är så begränsat att ordinarie undervisning inom skol-

[11] Prop. 2012/13:147 s. 44: ”För det fall kommunen bedriver skolbiblioteksverksamhet som huvudman ska även den ingå i planen.”
[12] Prop. 2009/10:165 s. 283.
[13] Regeringen (2019a) och regeringen (2020b).
[14] 1 kap. 3 § skollagen.

enheten leder till betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för huvudmannen”.[15]

Begreppet *distansundervisning* är definierat i skollagen som ”interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid”.[16] Distansundervisning får användas i ett flertal ämnen och under vissa omständigheter också som särskilt stöd.[17] Som nämnts i avsnitt 3.1.2 gäller inte skollagens bestämmelse om tillgång till skolbibliotek när elever får distansundervisning.[18]

4.1.5 Analoga och digitala resurser

Varken skollagen eller biblioteksla gen innehåller bestämmelser om vilket bokbestånd och andra analoga och digitala resurser som behöver finnas på ett skolbibliotek. Som jämförelse anger biblioteksla gen att folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.[19]

Enligt skollagen ska eleverna ”ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning”.[20] Skolverket samlar in statistiska uppgifter om huvudmännens kostnader för lärverktyg. Lärverktyg är ett samlingsbegrepp där bland annat kostnaderna för skolbiblioteket redovisas samlat med andra kostnader, så som exempelvis kostnaderna för inköp av läromedel och datorer, vilket gör att det är svårt att få kännedom om hur stor del av budgeten som skolorna avsätter för inköp av litteratur till skolbiblioteket.[21]

[15] 21 kap. 3 § p. 3 skollagen.
[16] 1 kap. 3 § skollagen.
[17] 22 kap. skollagen.
[18] 22 kap. 3 § skollagen.
[19] 6 § biblioteksla gen.
[20] Bestämmelser om tillgång till böcker och lärverktyg finns i de olika skolformernas respektive kapitel i skollagen. För grundskolan finns bestämmelserna exempelvis i 10 kap. 10 § skollagen.
[21] Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

4.1.6 Inköpsstöd till skolbibliotek från Kulturrådet

Kommuner kan genom Kulturrådet få statsbidrag för inköp av litteratur till folk- och skolbiblioteken, så kallat inköpsstöd.[22]

Ändamålet är att ”bidra till att tillgången på litteratur på folk- och skolbiblioteken förbättras i syfte att främja intresset för läsning och litteratur”. Bidraget får endast beviljas en kommun som har upprättat en biblioteksplan och som avsatt egna medel till inköp av medier för ett belopp som uppgår till minst summan av föregående års medieanslag. Kommunen får inte heller ha minskat den del av anslaget som avser medier för barn och ungdomar för att få statsbidrag för inköp av litteratur.[23]

4.1.7 Allmänna råd

Läsdelegationen såg 2018 behov av allmänna råd om skolbibliotek.[24] Vi redogör här översiktligt för vad allmänna råd innebär. Allmänna råd är definierade som ”sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende”.[25]

Allmänna råd utgör en väsentlig del av myndigheternas regelgivning inom olika expertområden, exempelvis tar Skolverket fram allmänna råd inom skolområdet. Råden är inte bindande regler, men kan ändå i mycket hög grad styra utvecklingen.[26] Syftet med allmänna råd är att främja en enhetlig tillämpning av olika författningar, exempelvis av skollagen, och att bidra till att praxis utvecklas i en viss riktning, exempelvis praxis om skolbibliotek.

Innan Skolverket, eller någon annan myndighet, beslutar om allmänna råd ska man utreda vilka konsekvenser de förväntas få och ge myndigheter, kommuner och andra som berörs tillfälle att lämna synpunkter.[27]

[22] Förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek.
[23] Ibid.
[24] SOU 2018:57 s. 106. Läsdelegation föreslog: ”Skolverket ska ges i uppdrag att ta fram ett allmänt råd för hur man i samverkan med eleverna bygger upp, utformar, följer upp och utvärderar en skolbiblioteksverksamhet”.
[25] 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).
[26] Ds 1998:43.
[27] Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

4.2 Skolbibliotekets breda uppdrag

Frågan om vad som är skolbibliotekens primära uppdrag har fått olika svar under olika tider. Svaren har påverkats av såväl politiska som pedagogiska strömningar i samhället och forskningen.

Skolbiblioteket befinner sig i skärningspunkten mellan utbildningspolitik och kulturpolitik, mellan skola och formell utbildning å ena sidan och bibliotek och folkbildning å den andra. Förhandlingen om skolbibliotekets ställning präglas delvis av en ideologisk spänning mellan olika poler i bibliotekets samhälleliga uppdrag. Den ena polen representeras av skolbiblioteket som pedagogisk resurs för skolan, den andra av folkbiblioteket som institution för fri och frivillig folkbildning, kulturutövning och andra intressen. Det formella utbildningsväsendet har ibland betraktats som ett hot mot folkbiblioteket som institution för fria former av lärande, lust och skapande.

Spänningsfältet har bland annat gett upphov till debatter om huruvida det är skolbibliotek eller folkbibliotek som har bäst möjligheter att nå alla barn och ungdomar för att väcka deras läsintresse och stödja deras läsutveckling. Louise Limberg, professor i biblioteks- och informationsvetenskap, åskådliggör hur länge diskussionen pågått genom att citera två inledningsanföranden vid Sveriges Allmänna Biblioteksförenings (SAB) andra årsmöte 1917:

> Men – om man anser målet vara att skapa ett allmänt behov av god läsning, att nå alla barn med en god bok, så äger skolan i jämförelse med barnbiblioteket så oändligt många flera möjligheter att osökt göra propaganda för böckerna. (Sandberg & Jacobson 1917, s. 164)

Mot detta argument ställs följande:

> Barnen få ej betrakta böckerna som ett hjälpmedel, ett nödvändigt ont för att skaffa sig betyg och sedan /…/ lämna lästvånget långt bakom sig. De måste i stället i dem se ett medel till rekreation och fortsatt självständigt kunskapssökande. (Sandberg & Jacobson 1917, s. 171).[28]

Argumenten och resonemangen återkommer i en rad utredningar och debatter. Skolbiblioteket befinner sig i ett spänningsfält men har just därför en särskild potential. Skolbibliotekets verksamhet kan, när den fungerar som bäst, bidra såväl till god utbildning och ökad måluppfyllelse som till att främja bildning och elevers självständiga kunskapssökande. Däri ligger det breda uppdraget.

[28] Limberg (2012).

Skolbibliotekets uppdrag och varierade funktioner illustreras också av en kartläggning som Kungliga biblioteket, KB, genomförde av skolbiblioteken år 2012. Samtliga skolenheter i grundskolan och gymnasieskolan fick möjlighet att svara på en enkät och enkätsvaren sammanställdes i en rapport som KB publicerade. I rapporten ringas nio pedagogiska funktioner för skolbibliotek in: 1) informationssökning, 2) källkritik, 3) läsfrämjande aktiviteter, 4) fjärrlån av medier, 5) planering av medieinköp tillsammans med lärare, 6) planering tillsammans med lärare, 7) särskilda insatser för elever med lässvårigheter, 8) hjälp till elever att välja material för skoluppgifter, 9) hjälp till elever att välja material för läsning utanför skolarbetet.[29] Kartläggningen visar inte bara hur många olika uppgifter skolbibliotekarier har, utan också hur varierande funktioner ett skolbibliotek kan ha. I följande avsnitt av detta kapitel försöker vi precisera vilket syfte ett ändamålsenligt skolbibliotek bör ha och vad detta kan få för konsekvenser för skollagen, läroplanerna och andra författningar.

4.3 Olika metoder för att definiera ändamålsenlighet

Nedan redogör vi för vilka metoder och källor vi använt för att i nästkommande avsnitt 4.4 definiera vad som kännetecknar ändamålsenliga skolbibliotek.

4.3.1 Forskning, utvärderingar och rapporter

På uppdrag av regeringen tog KB 2019 fram ett förslag till nationell biblioteksstrategi.[30] Inom ramen för arbetet med förslaget till nationell biblioteksstrategi har Cecilia Gärdén, filosofie doktor i biblioteks- och informationsvetenskap, sammanställt en översikt, *Skolbibliotekets roll för elevers lärande. En forsknings- och kunskapsöversikt år 2010–2015*.[31] Här beskriver och diskuterar Gärdén resultat från nationell och internationell forskning om skolbibliotek från den valda tidsperioden. Forskningsöversikten syftar till att sammanfatta det aktuella kunskapsläget om skolbibliotek.

[29] Kungliga biblioteket (2012), s. 23.
[30] Kungliga biblioteket (2019b).
[31] Kungliga biblioteket (2017b).

Gärdéns översikt består mestadels av kvalitativa undersökningar, som det inte går att dra generella, statistiska slutsatser utifrån. Det är emellertid möjligt, menar Gärdén, att dra analytiska eller teoretiska slutsatser.[32]

Det finns även andra forsknings- och kunskapsöversikter på svenska med relevans för frågan om skolbiblioteks ändamålsenlighet. Exempelvis belyser *Skolbibliotekets roller i förändrade landskap: En forskningsantologi*[33] och rapporten *Värdet av skolbiblioteket: en verksamhet för hållbar utbildning och bildning*[34] vilka olika funktioner ett skolbibliotek kan fylla. Mer specifika frågor som skolbibliotekariens roll i relation till undervisning om informationssökning och källkritik har också beskrivits i forskningsrapporter.[35]

En del internationell forskning och utvärderingar från andra länder kan också bidra till att ge svar på frågan om vad som kännetecknar ett ändamålsenligt skolbibliotek, bland annat Christina Clarks, doktor i läs- och skrivinlärning och Kate Rumbolds, universitetslektor i litteraturvetenskap, forskningsöversikt *Reading for pleasure: A research overview*.[36]

Inom ramen för den amerikanska utbildningsreformen *No Child Left Behind Act of 2001* initierades ett program, *Improving Literacy through School Libraries Program*, för att öka läsförståelsen bland elever i socioekonomiskt utsatta områden. Inom ramen för programmet beviljades skolor i USA medel för att stärka skolbiblioteksverksamheten och programmets effekt på elevers läsförståelseresultat studerades i flera amerikanska delstater.[37] Dessa utvärderingar har också viss betydelse för hur ändamålsenlighet kan beskrivas i en svensk kontext.

Som vi nämnt i kapitel 3, delades statsbidrag för personalförstärkning i skolbibliotek ut under 2016–2019. I Skolverkets utvärdering av statsbidraget klargörs vilka effekter satsningen haft. Det framgår bland annat att den ökade bemanningen ökade förutsättningarna för skolbiblioteken att stödja elevernas lärande.[38]

Även Skolverkets kompetensutvecklingsinsats Läslyftet, som vänder sig till både lärare och skolbibliotekarier, har utvärderats. Utvär-

[32] Kungliga biblioteket (2017b).
[33] Limberg & Lundh (2013).
[34] Kungliga biblioteket (2019e).
[35] Till exempel Carlsson & Sundin (2018).
[36] Clark & Rumbold (2006).
[37] Michie & Chaney (2005).
[38] Skolverket (2017c).

deringen utfördes av forskare vid Umeå universitet i samarbete med forskare vid Göteborgs universitet, Oslo universitet och Karlstad universitet och har betydelse eftersom forskarna i den drar slutsatser om hur en kompetensutvecklingsinsats som Läslyftet kan påverka samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. Utvärderingen presenteras i skriftliga delrapporter samt i en slutrapport publicerad i juni 2020. Delrapport 11 behandlar skolbibliotekariernas roll i Läslyftet.[39]

I regleringsbrevet till Skolverket för budgetåret 2017 angav regeringen att myndigheten skulle genomföra en utvärdering av satsningen på personalförstärkningar i skolbibliotek. Som komplement till detta uppdrag skulle Skolverket också se över i vilken mån skolbibliotekets funktion och skolbibliotekariernas kompetens användes på bästa sätt för att stärka utbildningens kvalitet.[40] I sin redovisning av detta regeringsuppdrag sammanställer Skolverket aktuell forskning och tidigare studier om skolbibliotek och samråd med berörda aktörer inom Skolverket, representanter för andra myndigheter, representanter för huvudmän samt med intresseorganisationer.[41]

4.3.2 Skolinspektionens kvalitetsgranskningar

Som nämnts i avsnitt 3.1.2 genomförde Skolinspektionen 2018 en tematisk kvalitetsgranskning av skolbiblioteket som pedagogisk resurs, och i samband med den granskningen togs kvalitetskriterier fram utifrån skolförfattningarna och forskning.[42] I denna granskning av skolbibliotek använder Skolinspektionen en matris med bedömningspunkter, indikatorer och förtydligande exempel. Matrisen omfattar aspekter som fysisk miljö, elevinflytande och värdegrundsarbete, men lägger framför allt fokus på skolbibliotekariers och rektorers roller. Bedömningspunkterna i Skolinspektionens granskning gör inte anspråk på att teckna en helhetsbild över skolbibliotekens ändamålsenlighet utan har utformats utifrån granskningens två huvudfrågeställningar:

[39] Kärnebro & Lundström (2019).
[40] Regeringen (2017d).
[41] Skolverket (2018b).
[42] Skolinspektionen (2018c).

- I vilken utsträckning använder skolan skolbiblioteket som en integrerad del i den pedagogiska verksamheten?
- I vilken utsträckning tar rektor ansvar för en väl fungerande samverkan mellan skolbibliotek och lärare?

I Skolinspektionens rapport beskrivs också en exempelskola, i syfte att illustrera hur arbete med skolbibliotek kan bedrivas på ett positivt sätt. Här finns flera konkretiseringar av vad ändamålsenlighet i skolbiblioteksverksamhet kan innebära.[43]

Även Skolinspektionens granskning *Undervisning om källkritiskt förhållningssätt i svenska och samhällskunskap* från 2018 äger intresse för föreliggande utredning. Skolinspektionen analyserar i denna granskning hur iakttagelser om framgångsrik undervisning om källkritiskt förhållningssätt samvarierar med bland annat skolbibliotek.[44]

4.3.3 Taxonomier

En metod för att definiera ändamålsenlighet inom skolbiblioteksverksamhet är att formulera taxonomier. Taxonomier är hierarkiska nivågrupperingar och är vanligast inom naturvetenskapen. En taxonomi beskriver verksamheten med vissa indikatorer för varje nivå. Taxonomier kan avse antingen en övergripande helhet, exempelvis olika kvalitetsstandarder avseende skolbibliotek, eller delar av verksamheten, exempelvis olika nivåer när det gäller samarbete mellan lärare och skolbibliotekarier. Taxonomierna ger en möjlighet att nivågruppera egenskaper som har betydelse för kvalitet och kan på så sätt vara användbara inom verksamhet som inte låter sig beskrivas enbart utifrån nyckeltal.[45] I avsnitt 4.4.6 nedan ges exempel på taxonomier för skolbiblioteksverksamhet.

David Loertscher, professor i biblioteks- och informationsvetenskap, tog på 1980-talet fram taxonomier om skolbibliotek som utgår från olika yrkesroller, exempelvis rektor och skolbibliotekarie, och deras förväntningar på skolbibliotek. Dessa taxonomier utgör inte sällan ett teoretiskt ramverk inom forskning men används också av

[43] Ibid.
[44] Skolinspektionen (2018d).
[45] Ögland med flera (2012).

vissa skolhuvudmän bland annat för att sätta upp mål för verksamheten i skolbiblioteket.[46]

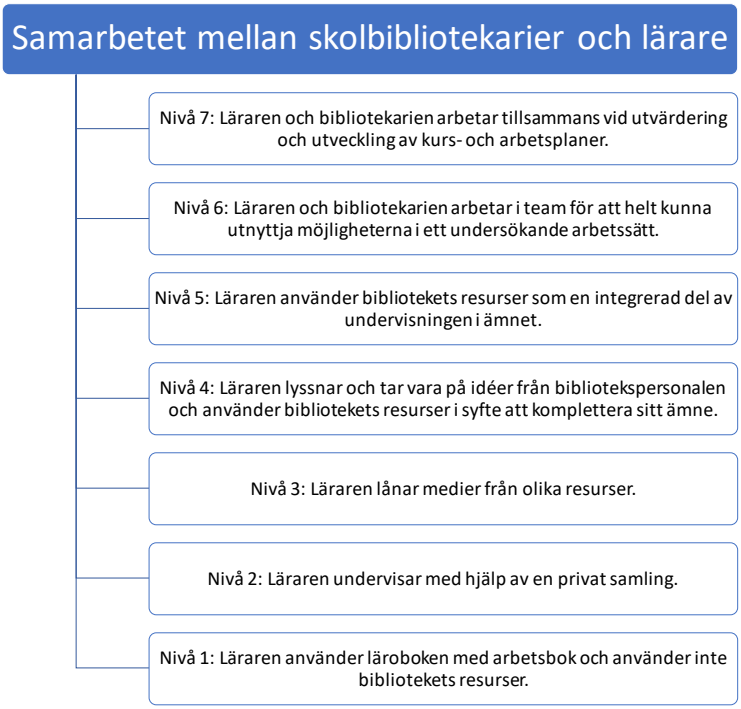
Patricia Montiel-Overall, även hon professor i biblioteks- och informationsvetenskap, byggde vidare på Loertschers taxonomier, för att beskriva olika former av samarbeten mellan skolbibliotekarier och lärare. I sina studier redogör Montiel-Overall, bland annat genom taxonomier, för hur samarbeten kan stärka elevers lärande.

Taxonomierna, såväl Loertschers som Montiel-Overalls, bidrar bland annat till att ge en bild av hur skolbibliotek kan fungera när skolbibliotekarien tar en aktiv roll och när biblioteket integreras i undervisningen. Genom att taxonomierna på ett konkret sätt beskriver verksamheten, kan de även användas för att förklara för exempelvis tjänstemän och politiker vad som menas med god kvalitet i skolbiblioteksverksamhet.[47]

Regionbibliotek Stockholm initierade och drev under 2008–2010 projektet Mäta och Väga. Projektet syftade till att hitta nya mått som skulle ge en bred och rättvisande bild av biblioteksverksamheten. I detta sammanhang användes också taxonomier för att identifiera och konkretisera olika nivåer av kvalitet.[48] Exemplet i figur 4.1 är hämtat ur projektet Mäta och Väga, som i sin tur utgått från en av de taxonomier som David Loertscher tog fram. Exemplet syftar till att konkretisera hur en taxonomi kan se ut.

[46] Kungliga biblioteket (2017b).
[47] Ögland med flera (2012).
[48] Ibid.

Figur 4.1 Exempel på en taxonomi



Källa: Ögland med flera (2012).

4.3.4 Unescos och IFLA:s skolbiblioteksmanifest och riktlinjer

Ett skolbiblioteksmanifest antogs 1999 av International Federation of Library Associations, IFLA, i samarbete med Förenta nationernas organisation för utbildning, vetenskap och kultur, Unesco.[49] Manifestet anger att tillgången till skolbibliotekets tjänster och samlingar, i enlighet med FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna, inte bör vara föremål för någon form av ideologisk, politisk eller religiös censur eller för kommersiella påtryckningar. Skolbiblioteksmanifestet är inte tvingande. Det är ett idédokument som är tänkt att fungera som en uppmaning att bedriva utvecklingsarbete för skolbibliotek.

I manifestet beskrivs vad skolbiblioteket bör ha för uppdrag och mål. Dessutom ägnas behovet av yrkesutbildad personal ett särskilt

[49] International Federation of Library Associations and Institutions (1999).

avsnitt, liksom frågan om hur ledningen bör organiseras för att skapa goda förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig verksamhet.[50]

Unesco och IFLA har också tillsammans tagit fram riktlinjer för skolbibliotek.[51] Riktlinjerna är rekommendationer och fungerar som vägledning när det gäller den praktiska tillämpningen av de principer som beskrivs i skolbiblioteksmanifestet. Riktlinjerna antogs 2002 och reviderades 2015. De ger information till beslutsfattare och ska stödja personer som arbetar inom biblioteksvärlden. Riktlinjerna är också avsedda att inspirera till planering, utveckling och utvärdering av den lokala skolbiblioteksverksamheten.

Unescos och IFLA:s riktlinjer består av 16 rekommendationer med konkreta exempel från olika länder som illustrerar alternativa vägar för att realisera ändamålsenliga skolbibliotek. Se bilaga 3.

4.3.5 Skolbiblioteksutmärkelser

Utmärkelserna *Årets skolbibliotek* och *Skolbibliotek i världsklass* erbjuder en form av konkretisering av vad ändamålsenlighet inom skolbiblioteksverksamhet kan innebära.

Årets skolbibliotek delas sedan 1994 ut av Nationella skolbiblioteksgruppen och ett nätverk av opinionsbildande föreningar: Sveriges författarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Skolledarna, DIK[52], Sveriges skolbibliotekscentraler och Skolbiblioteksföreningarna. En jury utser en vinnare och delar ut hedersomnämnande till två skolbibliotek årligen. Juryn väljer bland inkomna förslag och vem som helst kan föreslå ett grundskole-, gymnasie- eller folkhögskolebibliotek. Även skolbibliotek som är organiserade i samverkan med folkbibliotek kan föreslås.[53]

Nationella skolbiblioteksgruppens vision är ett Sverige där bemannade skolbibliotek är en självklar och integrerad del i skolans pedagogiska arbete. Men juryn lägger även särskild vikt vid andra aspekter, såsom skolledningens del i utvecklingsarbetet och att skol-

[50] Ibid.
[51] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).
[52] DIK är det dominerande fackförbundet bland skolbibliotekarier. DIK stod tidigare för dokumentation, information och kultur/kommunikation men är i dag, enligt fackförbundet, att betrakta som ett namn.
[53] Nationella skolbiblioteksgruppen (2020).

biblioteket har en integrerad roll i skolans måluppfyllelse avseende läsning, värdegrundsarbete och medie- och informationskunnighet.[54]

Skolbibliotek i världsklass är en utmärkelse som delas ut sedan 2013 av fackförbundet DIK. Flera skolbibliotek uppmärksammas varje år. 2020 tilldelades 65 skolor, av sammanlagt 110 nominerade, utmärkelsen. DIK har sammanställt kriterier för bedömningsarbetet avseende dels skolbiblioteket dels skolbibliotekarien. Kriterierna handlar bland annat om att skolbiblioteket ska vara en tydlig del av skolans pedagogiska vision och att skolbibliotekarierna ska vara inspiratörer för att öka läsfärdigheten hos eleverna och ge eleverna verktyg för källkritik.[55]

Juryn till utmärkelsen *Skolbibliotek i världsklass* beskriver att de 2020 har premierat ansökningar där det genom exempelvis skolbiblioteksplaner och skolans verksamhetsberättelse går att utläsa vilken skolbiblioteksverksamhet som rent konkret bedrivs. Juryn har också premierat ansökningar där det tydligt framgår hur skolbiblioteksverksamheten följs upp och utvärderas som en del i skolans systematiska kvalitetsarbete.[56]

4.3.6 Studiebesök och möten

För att komplettera bilden som framkommer i ovan nämnda källor har utredningen, som nämnts i 2.2.1, bland annat genomfört studiebesök och fört samtal med flera skolbibliotekarier, elever och lärare. Deltagarna vid utredningens hearings, se kapitel 2, har bidragit med väsentliga beskrivningar av olika skolbiblioteksverksamheter. Vid dessa hearings diskuterades bland annat samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare, balansen mellan det läsfrämjande arbetet och arbetet med medie- och informationskunnighet samt huvudmannens och rektorns engagemang. Exempelvis framhöll flera deltagare att samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier i hög utsträckning är beroende av rektors förståelse för skolbibliotekets funktion.

[54] Ibid.
[55] DIK (2020).
[56] Uppgift till utredningen från fackförbundet DIK den 4 november 2020.

4.4 Kännetecken på ändamålsenliga skolbibliotek

4.4.1 Skolbiblioteket främjar läsande

Arbetet med läsning och litteratur är en av skolbibliotekets kärnverksamheter. Skolbibliotekets tradition som läsfrämjande instans är stark, särskilt i skolans lägre stadier.

Av grundskolans, specialskolans, sameskolans och grundsärskolans läroplaner framgår att elever i skolan ska ”få utveckla sina möjligheter att kommunicera och därmed få tilltro till sin språkliga förmåga”. Detta sker, enligt läroplanerna, bland annat genom att elever får ”rika möjligheter att samtala, läsa och skriva.” Dessutom ska läraren, enligt såväl läroplanerna för de obligatoriska skolformerna som enligt gymnasieskolans och gymnasiesärskolans läroplaner, organisera och genomföra arbetet så att eleverna får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling.[57] I skolbiblioteket erbjuds främst möjligheter till läsande och samtalande, även om elever också ägnar sig åt skrivande i skolbiblioteket. Skolbibliotekens insatser för att stärka elevers språkliga förmåga är snarare inriktade på olika former av läsfrämjande verksamhet än på skrivfrämjande aktiviteter.

Ordet *läsfrämjande* kan förstås på flera olika sätt. På skolor bedrivs både ett arbete med undervisning för att öka läsförståelsen och ett arbete som syftar till att öka elevernas intresse för läsning. För att ge likvärdiga förutsättningar för en fullgod läsförmåga behöver skolor arbeta i båda dessa riktningar. När det gäller arbetet med att påverka läsmotivation och attityder till läsning tar skolbibliotekarier ofta ett särskilt ansvar.

Läsförmåga och språkutveckling

Det är lärarna som ansvarar för att ge elever förutsättningar att utveckla sin förmåga att läsa, men skolbibliotekarien kan spela en väsentlig roll även i detta sammanhang.

Ett flertal studier har visat att skolbibliotek med skolbibliotekarier har en positiv påverkan på elevernas läsfärdighet.[58] Flera utvärderingar inom *Improving Literacy Through School Libraries Program*,

[57] Avsnitt 1 och 2.2. SKOLFS 2010:37, avsnitt 1 och 2.2 SKOLFS 2010:250, avsnitt 1 och 2.2 SKOLFS 2010:251, avsnitt 1 och 2.2 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.1 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.1 SKOLFS 2013:148.
[58] Gavigan (2017).

se avsnitt 4.3.1, pekar exempelvis på att elever i skolor med skolbibliotek med utbildade bibliotekarier har mellan 10 och 20 procent högre resultat i standardiserade lästest än elever i skolor med sämre biblioteksresurser.[59] Att det förhåller sig på det sättet hänger sannolikt samman med att skolor med väl bemannade skolbibliotek kan erbjuda ett mer omfattande och strukturerat läsfrämjande arbete. Lärares och skolbibliotekariers olika kompetens kan användas för att stötta elevers läsutveckling och läsningen blir en naturlig del av hela utbildningen.

Elevers läsförmåga är viktig för hur väl de lyckas nå kunskapskraven i alla grundskolans, sameskolans respektive specialskolans ämnen och även för hur de lyckas med fortsatta studier. Också i gymnasieskolan, på såväl högskoleförberedande som yrkesförberedande program, är läsförståelse en avgörande förutsättning för att lyckas med studierna. Läsförmåga är också en viktig faktor för hur väl elever i grundsärskolan och gymnasiesärskolan lyckas med studierna. Att skolbiblioteket arbetar läsfrämjande bidrar därmed till förbättrade resultat och ökad måluppfyllelse.

Just lärares och skolbibliotekaries möjligheter till samarbete lyfts som framgångsfaktor i flera studier om elevers läsförståelse. Gärdén refererar till forskning som visar att det läsfrämjande arbetet underlättas av att lärare och skolbibliotekarier aktivt arbetar mot ett gemensamt mål.[60] Mer om detta i avsnittet om lärares och skolbibliotekariers samarbete, 4.4.6.

För elever som tillhör de nationella minoriteterna eller urfolket samerna är det viktigt för språkutvecklingen att läsfrämjande insatser ges på deras nationella minoritetsspråk, finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska. På liknande sätt gynnas elever med annat modersmål än svenska av att få tillgång till litteratur på de egna modersmålen. Statens kulturråd hade under perioden 2017–2019 ett regeringsuppdrag som gällde insatser med syfte att främja utgivning och spridning av litteratur på de nationella minoritetsspråken och att genomföra läsfrämjande insatser i samverkan med företrädare för den nationella minoriteten romer. Kulturrådet framhåller i sin redovisning av uppdraget att det finns en potential i bibliotekens möjligheter att genomföra läsfrämjande insatser kring nationella minoriteter och

[59] Michie & Chaney (2005).
[60] Kungliga biblioteket (2017b).

minoritetsspråk och konstaterar att det är önskvärt att sprida och synliggöra den litteratur som finns på nationella minoritetsspråk.[61]

Fri läsning och läsintresse

Begreppet lustläsning (på engelska *reading for pleasure*) förekommer ofta när läsfrämjande aktiviteter beskrivs. Några besläktade begrepp är frivillig läsning, upplevelseläsning, fritidsläsning och lekfull läsning. Den amerikanska läsforskaren och professorn Stephen Krashen använder begreppet *Free Voluntary Reading* (FVR) som beteckning på en extensiv läsning som sker frivilligt.[62] Clark och Rumbold definierar lustläsning som läsning som sker av egen vilja, för den egna tillfredsställelsens skull. I begreppet ryms också läsning som påbörjats på någon annans begäran, men som sedan fullföljts av eget intresse.[63] Till skillnad från fritidsläsning, som per definition sker utanför skoltid, är lustläsning därmed något som kan förekomma under fritiden men som ibland initieras av lärare eller av skolbibliotekarier. I Kulturrådets rapport *Med läsning som mål* från 2015 framförs att begreppet fri läsning är att föredra framför begreppet lustläsning. Så länge lust eller njutning uppfattas som läsningens primära mål, menar rapportförfattaren att det kan bli svårt att argumentera för att avsätta tid till just läsning när det ställs mot andra aktiviteter som kan uppfattas som ännu mer lustfyllda.

Oavsett vilket begrepp man använder är det väsentligt att elever själva väljer att läsa och inte bara läser när lärare kräver det. Genom det fria läsandet blir elever läsare inte bara i skolan, utan även utanför skolan, vilket har betydelse för deras läsförståelse. Det är bland annat genom en riklig mängd läsning som elever automatiserar avkodningen.[64] Med avkodning avses att elever ”knäckt läskoden” och kan ljuda ihop enskilda ljud till en helhet. När avkodningen är automatiserad läser eleven flytande. Då kräver läsningen ingen resurs i form av tankeverksamhet och läsaren kan koncentrera sig på innehållet i det de läser. Det är, delvis av denna anledning, vanligt att skolan initierar verksamheter som syftar till att få elever att läsa på loven.

[61] Kulturrådet (2019c).
[62] Krashen (2011).
[63] Clark & Rumbold (2006).
[64] Alatalo (2011).

Skolans och lärarnas betydelse för elevers läsintresse och läsengagemang ska inte underskattas, men i det institutionaliserade sammanhang som skolan utgör finns en risk att läsning kan komma att förknippas med krav på prestation. I studier av skolors strukturerade arbete med elevers läsning lyfts därför paradoxen att strukturer, ramar och bedömning för vissa elever kan motverka själva motivationen till läsning.[65]

Djamila Fatheddine, universitetslektor i ämnesdidaktik med inriktning svenska, framhåller i sin avhandling från 2018 att vägen till att bli litteraturläsare går via lust. Hon menar att det finns risker med att skolans kunskapskravs mer formalistiska aspekter på läsning hamnar i fokus i skolans läsundervisning. Fatheddine beskriver vidare att barns fria upplevelseläsning kan komma i skymundan och att litteraturens bildningspotential därmed inte når alla elever.[66]

Flera undersökningar har visat att njutningen med att läsa minskar om elever upplever att läsningen kopplas till prestation. För att öka elevernas läsning, och därmed också förutsättningarna för lärande, finns därför skäl att främja den läsning som bygger på andra läskulturer än de som främst erbjuds inom ramen för undervisningen i skolan. Genom skolbiblioteket kan skolan bedriva ett läsfrämjande arbete som inte enbart är förknippat med resultat och prestationer, utan snarare med ett mer fritt, och för många också lustfyllt, förhållningssätt. Elever som utredningen mött i vårt arbete beskriver att skolbibliotekarier och lärare talar om läsning på olika sätt. En elev uttryckte det så här: ”Läraren tvingar oss att läsa medan skolbibliotekarien mer ger tips.”

I skolbiblioteket kan elevers medbestämmande över val av texter att läsa öka och den frivilliga läsningen ges mer utrymme. De läsfrämjande insatserna i skolbiblioteksverksamheten kan bli en brygga mellan den läsning som sker i skolan och den som sker på fritiden. Skolbibliotekarien utgör också ytterligare en läsande förebild som genom sitt eget läsintresse har stor potential att inspirera elever.

Skolinspektionen lyfter i sin kvalitetsgranskning från 2018 fram detta arbete som sker i skolbiblioteken. Myndigheten bedömer att en majoritet av de skolbibliotek som ingår i granskningen bedriver en verksamhet som till delar stärker elevernas läsförmåga och läsintresse. Det är vanligt att klasserna har regelbundna tider för att be-

[65] Dolatkhah (2013).
[66] Fatheddine (2018).

söka skolbiblioteket. I flera skolbibliotek i Skolinspektionens granskning, beskriver skolbibliotekarien att viktiga samtal sker när eleverna lånar och lämnar tillbaka böcker. Dessa samtal är ett tillfälle för skolbibliotekarierna att lära känna eleverna och därmed ha bättre förutsättningar att kunna hjälpa dem att hitta lämpliga böcker.[67]

Kulturrådets rapport *Med läsning som mål* från 2015 hänvisar till flera studier som ger starka argument för fri läsning som en effektiv ”social hävstång”. Man har till exempel visat att barn från enklare sociala förhållanden generellt sätt läser mindre för nöjes skull än andra barn.[68] I sin rapport hänvisar Kulturrådet bland annat till forskarna Clark och Rumbold, som visat på flera effekter av fri läsning bland elever, exempelvis ökad läsfärdighet och skrivförmåga, bättre ordförråd, förbättrad attityd till läsning och ökad benägenhet till fri läsning senare i livet.[69]

Även OECD:s kunskapsutvärdering PISA beskriver ett positivt samband mellan 15-åriga elevers attityder till läsning och resultat i läsförståelse. Elever som uppvisar en mer positiv attityd till läsning visar, enligt PISA:s analyser från 2018, också i regel en högre grad av läsförståelse.[70]

Det finns utifrån ovan angivna studier och rapporter fog att dra slutsatsen att det fria läsandet är väsentligt för läsintresset, och läsintresset är i sin tur väsentligt för läsförståelsen. Skolbibliotekarier har en central plats, inte minst för det fria läsandet. Genom att lärare samarbetar med skolbibliotekarier kan elevers motivation för läsning öka.

Ytterst handlar arbetet med läsfrämjande insatser om likvärdighet när det gäller människors tillgång till och förmåga att delta i utbildning, kultur och samhällsliv. En god läsförmåga ökar individers möjligheter att fungera som samhällsmedborgare och att delta i det demokratiska samtalet. Forskning har också visat på läsningens vidare effekter. Clark och Rumbold argumenterar exempelvis för att ökad fri läsning kan leda till förbättrad förståelse för andra kulturer, ökat samhälleligt deltagande och större insikter i mänskligt beslutsfattande.[71] När människor övar sig i att förstå vad andra försökt uttrycka i text eller

[67] Skolinspektionen (2018c).
[68] Kulturrådet (2015).
[69] Clark & Rumbold (2006).
[70] Skolverket (2018a). PISA står för Programme for International Student Assessment. OECD är en internationell organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling.
[71] Clark & Rumbold (2006).

genom litteratur, sätter de sig in i andras levnadsförhållanden och ökar sin förståelse såväl för komplexa sammanhang som för andra människor.

4.4.2 Skolbiblioteket främjar medie- och informationskunnighet

I föregående avsnitt konstateras att arbetet med läsning är en av skolbibliotekets kärnverksamheter. Att stödja elevers och lärares arbete med medie- och informationskunnighet är också en av skolbibliotekariens viktigaste uppgifter. Här behandlas frågor om läsning samt om medie- och informationskunnighet i två olika avsnitt, liksom skolbibliotekarier ibland beskriver det som två olika arbetsuppgifter. I själva verket hänger läsförmågan nära samman med de kunskaper och förmågor som krävs för att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och sammanhang. Skolbibliotekarier arbetar också i många fall med båda uppgifterna samtidigt.

Flera skolbibliotekarier i utredningens hearings beskriver att det finns ett stort behov av att de bidrar med sin kunskap inom medie- och informationskunnighet. Sedan 2018 följer det också av läroplanerna att rektorn har ett särskilt ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens.[72] Denna formulering i läroplanerna kan problematiseras, vilket vi återkommer till i avsnitt 4.6, men utredningens sammantagna bedömning är att denna läroplansreglering bidragit till att stärka skolbibliotekariers arbete med medie- och informationskunnighet.

Information och kunskap i en digitaliserad tid

Det finns en diskussion, både i samhället i stort och i forskningen, om barns och ungas förmåga att förhålla sig källkritiskt till den information som de tar del av. Detta hänger samman med frågor om desinformation och behov av att kunna värdera källor i ett samhälle med omfattande informationsspridning. Statens medieråd har regeringens uppdrag att följa barns och ungas medieanvändning och Statistiska centralbyrån, SCB, genomför vartannat år en undersökning på upp-

[72] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.

drag av Statens medieråd. Enligt undersökningen är tillgången till medieteknik överlag hög. Bland de yngre har exempelvis den dagliga mobilanvändningen fortsatt öka och låg 2018 på samma nivå för 12-åringar som den var för 18-åringar två år tidigare (89 procent).[73]

Enligt den senaste undersökningen har ungas användning av sociala medier ökat kraftigt under senare år. Sedan 2012 har exempelvis andelen som använder sociala medier mer än tre timmar om dagen fyrdubblats bland 9–12-åringar. Det går också att urskilja en tydlig minskning i den dagliga läsningen av tidningar och böcker sedan den första jämförbara datainsamlingen 2012.[74]

Tillgången till internet och smarta telefoner innebär att elever, skolbibliotekarier och lärare kan använda en ökad mängd källor. Parallellt med framväxten av en digital infrastruktur för informationssökning, har undersökande och elevaktiva arbetssätt blivit allt vanligare. Denna utveckling har, enligt Mikael Alexandersson, professor i pedagogik och i allmändidaktik och Louise Limberg, professor i biblioteks- och informationsvetenskap, lett till ett ökat användande av de tjänster som skolbibliotek erbjuder.[75]

Många elever säger själva att de är skickliga eller mycket skickliga på att söka och värdera information på nätet, men undersökningar visar att elever har stora svårigheter med detta. En vetenskaplig studie från 2019 av gymnasieelevers källkritiska förmåga visar att 88 procent av eleverna inte kunde skilja nyheter från reklam i en digital tidning. Dessutom verkar elever som skattar sig själva högt när det kommer till källkritik och informationssökning ha särskilt bristande förmåga. Det faktum att så många elever har svårt för att bedöma källors tillförlitlighet understryker, enligt de forskare som genomfört studien, behovet av utbildning.[76]

Debattklimatet i dag delvis präglas av ett hårt språkbruk och sökande efter snabba reaktioner. Det är svårt att fullt ut bedöma de långsiktiga effekterna av detta. Mycket talar för att diskussionerna och debatterna på internet leder till ökad polarisering. I betänkandet *Det demokratiska samtalet i en digital tid – Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat* som presenterades i oktober 2020 behandlas bland annat pågående insatser för medie- och informationskunnighet. Frågor om digitala miljöers betydelse för kvin-

[73] Statens medieråd (2019a).
[74] Ibid.
[75] Alexandersson & Limberg (2012).
[76] Nygren & Guath (2019).

nors och mäns, flickors och pojkars delaktighet och deltagande i demokratin med fokus på desinformation, propaganda och näthat diskuteras i betänkandet. Där fastslås också att skolbiblioteken bör stärkas som en pedagogisk resurs i skolans undervisning för medie- och informationskunnighet.[77]

Digitala miljöer erbjuder nya möjligheter, men digitaliseringen ställer samtidigt krav på att medborgare kan värdera information för att bilda sig en egen informerad uppfattning. När regeringen 2018 genomförde ändringar i läroplanerna för ökad digital kompetens var det för att alla elever skulle få färdigheter och kompetenser som tidigare varit beroende av skolans inriktning och lärares intresse.[78] Resonemanget återkommer i regeringens digitaliseringsstrategi för skolan från 2017.[79]

På samma sätt som övergången från ett jordbrukssamhälle till ett industrisamhälle ställde krav på nya kunskaper och förmågor att anpassa sig till en förändrad arbetsmarknad och ett nytt samhällsliv, tycks kraven på människor öka i dag. Förmågan att värdera källor och förstå faktauppgifters ursprung, som tidigare främst lärdes ut till studenter vid högre utbildning, är numera nödvändig kunskap för alla. Det ställer nya krav på skolan, och förstärker behovet av en utbildning där skolbiblioteket spelar en viktig roll.

Samarbete med lärare

Lärares uppgift, när det gäller medie- och informationskunnighet, är bland annat att planera och genomföra undervisning för elever så att de kan utveckla sin källkritiska förmåga. Skolbibliotekarien ansvarar inte för undervisningen men kan vara ett väsentligt stöd i lärares arbete.

Lärares ansvar för arbetet med medie- och informationskunnighet framgår på flera ställen i läroplanerna. Att elever ska ges möjlighet att ”utveckla ett kritiskt och ansvarsfullt förhållningssätt till digital teknik, för att kunna se möjligheter och förstå risker, samt för att kunna värdera information” följer både av läroplanerna för de obli-

[77] SOU 2020:56.
[78] Regeringen (2019b).
[79] Regeringen (2017c).

gatoriska skolformerna och av läroplanerna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.[80]

Källkritik ingår också i många ämnen. Som exempel kan nämnas att det i undervisningen i ämnet biologi i grundskolans årskurs 7–9 ska ingå ”källkritisk granskning av information och argument som eleven möter i olika källor och samhällsdiskussioner med koppling till biologi, såväl i digitala som i andra medier”. Av kunskapskraven för kursen Biologi 1 i gymnasieskolan framgår att elever efter kursen ska kunna ”använda olika typer av källor och göra bedömningar av informationens och källornas trovärdighet och relevans”.[81]

Carlsson och Sundin beskriver i sin forskningsrapport *Sök- och källkritik i grundskolan* från 2018, att skolbibliotekarien ibland blir en så kallad ”MIK-pedagog” för elever och lärare. De menar att skolbibliotekarien bör ses som ”en viktig pedagogisk resurs som kan stödja lärare i frågor som rör informationssökning och källkritik”.[82] Även IFLA:s riktlinjer, som beskrivs ovan, betonar att skolbibliotekarier och lärare behöver samarbeta för att stötta eleverna att hitta och använda relevant och tillförlitlig information.[83]

Carlsson och Sundin framhåller samtidigt att skolbibliotekariens roll är komplex. Å ena sidan möjliggör skolbibliotekariernas expertis en stärkt kvalitet i undervisningen då de har en gedigen utbildning inom informationssökning och källkritik. Å andra sidan riskerar skolbibliotekariernas engagemang att leda till en ”utlokalisering” av undervisningen om informationssökning, vilket i sin tur kan innebära att innehållet frikopplas från såväl lärarnas ämnesundervisning som bedömning. Det finns då uppenbara risker att medie- och informationskunnighet ses som mindre viktigt av eleverna och lärarna.

Källkritik går dessutom bara i viss mån att betrakta som en generell förmåga. Elevers förmåga att granska källor kritiskt hänger samman med deras kunskaper i och förståelse av olika ämnen. Det är därför viktigt att varje lärare, gärna tillsammans med skolbibliotekarien, tar ansvar för att utveckla sin undervisning i källkritik.

[80] Avsnitt 1 SKOLFS 2010:37, avsnitt 1 SKOLFS 2010:250, avsnitt 1 SKOLFS 2010:251, avsnitt 1 SKOLFS 2010:255, avsnitt 1 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 1 SKOLFS 2013:148.
[81] Avsnitt 5.9 SKOLFS 2010:37 och Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2010:106) om ämnesplan för ämnet biologi i gymnasieskolan.
[82] Carlsson & Sundin (2018), s. 73
[83] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).

Carlsson och Sundin menar mot bakgrund av detta att skolbibliotekarien främst har potential som en pedagogisk resurs för lärarnas kompetensutveckling, även om skolbibliotekarien spelar en viktig roll också i mötet med eleverna.[84]

Källtillit

En god medie- och informationskunnighet innefattar både förmågan att anta ett kritiskt analytiskt förhållningssätt till information och förmågan att avgöra vilka källor och institutioner det är rimligt att upprätthålla en hög grad av tillit till.[85] Det blir i detta sammanhang viktigt att utbildningen handlar om källvärdering vilket också innefattar *källtillit*. Här spelar skolbiblioteket en väsentlig roll bland annat genom att synliggöra tillförlitliga källor. I skolbiblioteket finns tillgång till utvalda, granskade och publicerade texter, skrivna för att hålla över längre tid. Här får elever möjlighet att möta källor som de har nytta av att känna till, både som medborgare och som elever och senare eventuellt som studenter.

Skolbibliotekarien kan också, genom sin specifika kunskap om databaser, webbplatser och olika digitala och analoga källor, säkerställa att tillgången till trovärdiga källor är hög. Detta är ett sätt att både stärka elevers källtillit och att stötta dem i deras lärande.

Konkurrens mellan läsfrämjande arbete och medie- och informationskunnighet

Ibland verkar det uppstå en slags konkurrenssituation mellan skolbibliotekets uppdrag att främja läsande och dess uppdrag att främja medie- och informationskunnighet. Flera forskare beskriver hur skolbibliotekets roll som stöd i det undersökande arbetssättet med bland annat källkritik kan begränsas av den traditionella bilden av skolbibliotek som främst en instans för läsfrämjande. Den starka ställning som skönlitteraturen innehar riskerar alltså att reducera synen på skolbiblioteket och dess funktioner.[86]

[84] Carlsson & Sundin (2018).
[85] Sundin & Haider (2018).
[86] Djurström (2015).

Flera skolbibliotekarier beskrev också under utredningens hearings att lärare och rektor, särskilt i förskoleklassen, på lågstadiet och mellanstadiet men även i viss mån på högstadiet och i gymnasieskolan, framför allt förväntar sig att skolbibliotekarien ska ägna sig åt läsfrämjande verksamhet. Detta verkar ibland leda till svårigheter för skolbibliotekarier att prioritera utvecklingen av arbetet med medie- och informationskunnighet.

Även motsatt tendens noterades under våra hearings. Flera skolbibliotekarier beskrev att medie- och informationskunnigheten dominerar och att det är svårt att få tid till läsfrämjande verksamhet. Detta verkar främst vara fallet på gymnasieskolan, men även vissa skolbibliotekarier på grundskolan gav uttryck för svårigheter i att hitta en balans mellan uppdragen och de menade att arbetet med medie- och informationskunnighet ibland tog för mycket tid i anspråk. Flera uttryckte att ju äldre elever, desto mer arbete med medie- och informationskunnighet och mindre med läsfrämjande verksamhet.

En skolbibliotekarie beskrev att ”allt som har med digitalisering att göra har högre status i skolan”. Detta skulle kunna vara en anledning till att det läsfrämjande uppdraget ibland konkurreras ut av uppdraget att främja medie- och informationskunnighet. En annan anledning kan vara att skolbibliotekariernas utbildning i första hand förbereder dem för ett arbete med frågor som rör medie- och informationskunnighet. Flera skolbibliotekarier som deltog i utredningens hearings uttryckte att de skulle ha känt sig mer förberedda för arbetet som skolbibliotekarier om utbildningen även innehållit kurser om barn- och ungdomslitteratur.

4.4.3 Skolbiblioteket är bemannat med utbildad personal

En av de framgångsfaktorer som Gärdén lyfter i sin forskningsöversikt är att skolbiblioteket är bemannat med en kvalificerad skolbibliotekarie. Gärdén konstaterar att flera studier visar att ett skolbiblioteks bemanning påverkar den effekt som skolbibliotek kan ha på skolresultaten. Elever med tillgång till skolbibliotek med hög bemanning presterar bättre än elever med tillgång till skolbibliotek med låg bemanning.[87] Även Pamela Schultz Nybacka, lektor i företagsekonomi och programsamordnare för Bibliotekarieprogrammet vid

[87] Kungliga biblioteket (2017b).

Södertörns högskola, framhåller skolbibliotekariens betydelse. Hon anser att skolbiblioteken endast kan bidra till pedagogiskt arbete om de är bemannade: ”Det går helt enkelt inte att ha ett pedagogiskt arbete där skolbiblioteken är integrerade om det saknas en bemannad organisation.”[88]

Skolinspektionen fastslår vidare i sin kvalitetsgranskning om skolbibliotek från 2018, att tillgången till en skolbibliotekarie är en förutsättning för att skolbiblioteket ska kunna medverka till att utveckla exempelvis elevernas språkutveckling, läsförmåga och informationskompetens, det vill säga de förmågor som avhandlades i föregående avsnitt.[89]

Även ovan nämnda riktlinjer från IFLA framhåller att skolbiblioteken, för att kunna bedriva en effektiv skolbiblioteksverksamhet och ha betydande inverkan på elevernas resultat, behöver vara bemannade med utbildad personal.[90]

Sammantaget kan konstateras att det råder stor enighet om betydelsen av att skolbibliotek är bemannade.

Bemanningsgrad

Vad gäller lämplig grad av bemanning behandlas den frågan i mindre utsträckning i ovan nämnda rapporter och forskningsöversikter. Skolbibliotekarier har emellertid, i utredningens hearings och övriga möten, enhälligt beskrivit att en hög bemanningsgrad stärker möjligheterna att på ett kvalitativt sätt främja elevernas läsning och medie- och informationskunnighet. Om bemanningsgraden är låg tenderar skolbiblioteksverksamheten att bli mer ensidig och mindre integrerad med undervisningen. Skolbibliotekarier på större skolor beskriver också att det finns avsevärda fördelar med fler än en anställd, exempelvis två eller flera skolbibliotekarier eller en skolbibliotekarie och en skolbiblioteksassistent, eftersom detta exempelvis innebär att skolbiblioteket kan hållas öppet samtidigt som en skolbibliotekarie gör klassbesök.

Ett sätt att lösa bemanningen på mindre skolor är att två skolor går ihop och ”delar” på en skolbibliotekarie. Fördelarna med detta är uppenbara: skolbibliotekarien får en heltidstjänst och två skolor får

[88] Kungliga biblioteket (2019e), s. 8.
[89] Skolinspektionen (2018c).
[90] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).

en skolbibliotekarie på halvtid. Det finns även utmaningar med att en skolbibliotekarie delar sin tid på fler än två skolor. Delade tjänster är sällan attraktiva och möjligheten att göra ett bra arbete försvåras till viss del. Behovet av att skolbibliotekarier utvecklar ett väl fungerande samarbete med lärare och goda relationer med eleverna lyfts nedan. Dessa delar av uppdraget kompliceras om skolbibliotekarierna tvingas ingå i många olika skolsammanhang med ett stort antal kontakter, utökade restider och varierande rutiner och mötestider.

Utbildning och kompetensutveckling

Vi har tidigare, i avsnitt 3.4.1, konstaterat att skolbibliotek bemannas med olika personalkategorier. Främst handlar det om fackutbildade bibliotekarier, lärare och biblioteksassistenter. Skolinspektionen och forskare har noterat att skolbibliotekariens utbildning påverkar hur skolbiblioteksverksamheten utformas och vilket innehåll den har.[91]

Skolinspektionen uppmärksammar att skolbibliotekariers olika utbildningar påverkar skolbibliotekens verksamhet. En viktig skillnad är att fackutbildade skolbibliotekarier oftare än lärare som arbetar som skolbibliotekarier är involverade i arbetet med medie- och informationskunnighet, källkritik och digital kompetens. De skolbibliotekarier som är lärare[92] har för det mesta fått sitt uppdrag främst utifrån ett stort intresse för litteratur och läsning. Enligt Skolinspektionen uppger dessa lärare som arbetar i skolbiblioteket ofta att de saknar kompetens och intresse för medie- och informationskunnighet. Fackutbildade bibliotekarier har, å andra sidan, genom utbildningen stärkt sin kompetens med att arbeta exempelvis med informationssökning och källkritik. En annan orsak till att lärarna som arbetar som skolbibliotekarier i lägre utsträckning arbetar med frågor rörande medie- och informationskunnighet är att dessa ofta har mindre tid för att sköta skolbibliotekets verksamhet än de fackutbildade bibliotekarierna.[93]

Det finns många fördelar med att skolbiblioteken bemannas av fackutbildade bibliotekarier. Genom den professionsförberedande utbildningen har skolbibliotekarierna fått möjligheter att utveckla

[91] Kungliga biblioteket (2017b), Skolinspektionen (2018c) med flera.
[92] Dessa kallas i Skolinspektionens kvalitetsgranskning om skolbiblioteket som pedagogisk resurs från 2018 för ”de skolbiblioteksansvariga lärarna”.
[93] Skolinspektionen (2018c).

relevanta kunskaper och färdigheter för arbete i skolbibliotek. Det är emellertid möjligt att lärares utbildning med tonvikt på pedagogiska och didaktiska frågor också kan ha ett värde för den som ska arbeta som skolbibliotekarie. Många lärare har också viktiga kunskaper såväl om läs- och språkutveckling som om exempelvis informationssökning. Skolbibliotekarier, lärare och rektorer, som delat med sig av sina erfarenheter till utredningen, uttrycker att lärare som arbetar som skolbibliotekarier har bakgrund, kunskap och utbildning som bland annat ibland underlättar samarbetet med lärarna på skolan.

Lärare som arbetar som skolbibliotekarier kan behöva kompetensutveckling för att utföra sitt uppdrag på bästa möjliga sätt. Även fackutbildade skolbibliotekarier kan ha behov av kompetensutveckling. Resonemangen om detta utvecklas i kapitel 6.

Övrig personal i skolbiblioteket

Biblioteksassistenter är en yrkeskategori som förekommer främst på universitets- och högskolebibliotek, men även i skolbibliotek. Biblioteksassistenternas arbetsbeskrivningar varierar men tanken är att de ska utgöra ett praktiskt stöd till en utbildad bibliotekarie. Enligt IFLA:s ovan nämnda riktlinjer från 2015 kan ”kontorspersonal och teknisk stödpersonal” utgöra en viktig funktion i skolbibliotek. Personer som på detta sätt har mer administrativa arbetsuppgifter kan säkerställa att skolbibliotekarier får den tid som behövs för andra delar av uppdraget.[94] Det finns också exempel på biblioteksassistenter i skolbibliotek som stöttar elever och på så vis är delaktiga i skolbiblioteksverksamheten. Under utredningens studiebesök och i våra kontakter med skolbibliotek är det främst på större skolor som vi har stött på skolbiblioteksassistenter.

Skolinspektionen tydliggör att skolbibliotekarien avlastas när en annan anställd person bistår med administration och öppethållande av biblioteket. När Skolinspektionen beskriver hur god skolbiblioteksverksamhet kan bedrivas, nämner de en funktion som motsvarar skolbiblioteksassistenten. Det beskrivs, i redogörelsen för exempelskolan, att det i skolbibliotekets lokaler också finns en it-pedagog och ytterligare en person, vilket bidrar till att skolbibliotekarien kan

[94] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).

lägga sin huvudsakliga arbetstid på direkt arbete med elever och lärare.[95]

Möjligheter och hinder med ett digitalt skolbibliotekariestöd

Det saknas på många orter fackutbildade skolbibliotekarier och att bemanna skolbiblioteken är i många fall utmanande, vilket vi utvecklar i kapitel 6. I utredningens direktiv väcks därför frågan om huruvida digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans. Hur ett sådant skulle kunna fungera beskrivs också i 3.6.4.

En del av skolbibliotekariernas uppgifter är möjliga att hantera på distans. Medier kan tillgängliggöras digitalt och samtal om exempelvis informationssökning, källkritik och litteratur kan i viss mån föras via digitala forum. Det är relativt vanligt att skolbibliotekarier använder sociala medier och de digitala skolbiblioteksystemen, som beskrivits i avsnitt 3.6.3. Digitala system används främst för att hantera lån, men systemen kan också fungera för att inspirera elever till läsning. Det finns också exempel på webbaserade skolbiblioteksystem där det är möjligt att lägga upp boktips och chatta med bibliotekarier.[96]

I sammanhanget äger en jämförelse med fjärr- och distansundervisning, se avsnitt 4.1.4, visst intresse. Flera skolbibliotekarier som utredningen har haft kontakt med genomför delvis interaktiv skolbiblioteksverksamhet med informations- och kommunikationsteknik där elever och skolbibliotekarie är åtskilda i både rum och tid (jämför distansundervisning). Ett exempel på detta är när skolbibliotek på skolans hemsida eller sociala medier lägger ut inspelade filmer med boktips eller filmer som visar hur man söker i databaser.

Det kan även vara aktuellt att skolbibliotekarien främjar elevernas läsande och medie- och informationskunnighet när elever och skolbibliotekarier är åtskilda i rum men inte i tid, (jämför fjärrundervisning). Inte minst bör detta alternativ vara aktuellt för skolbibliotek i landsbygder. Utredningen har emellertid endast stött på enstaka sådana exempel.

[95] Skolinspektionen (2018c).
[96] Digitalisering i skolbibliotek kan aktualisera integritetsaspekter vid personuppgiftshantering, se avsnitt 3.6.3.

Denna typ av digitala lösningar bör dock betraktas som ett komplement till det arbete som utgörs av skolbibliotekarier på plats. Dialogens betydelse för att exempelvis väcka läsintresse har beskrivits ovan, 4.4.1. I såväl forskning som i utredningens hearings återkommer också behovet av goda relationer till eleverna för att lyckas med ett kvalitativt pedagogiskt arbete. Även samarbete med lärarna förutsätter relationsbyggande. Möjligheterna att skapa en god dialog, bygga relationer och få till stånd samarbete är ofta större på plats än digitalt.

I en artikel framtagen 2017, för Skolverkets kompetensutvecklingsinsats Specialpedagogik för lärande, sammanställer Jonas Aspelin, professor i pedagogik, Ulf Jederlund och Lillemor Aneer, universitetsadjunkter i specialpedagogik, aktuell forskning om relationen mellan lärare och elever. De studier som refereras har relevans även för relationen mellan skolbibliotekarie och elever. Aspelin, Jederlund och Aneer beskriver att forskning har klargjort att en stödjande relation är väsentlig såväl för elevers ämnesmässiga prestationer som för elevers sociala utveckling, trivsel och motivation till lärande. Särskilt tydligt framgår sambanden när det gäller elever som befinner sig i olika slags svårigheter – där kan positiva relationer till läraren göra särskilt stor skillnad. Slutligen visar forskningen att relationen mellan lärare och elever är viktig inte bara för yngre barn utan också för äldre barn och ungdomar.[97]

En tydlig majoritet av de skolbibliotekarier som vi mött i utredningens hearings och i andra sammanhang anser att det skulle vara svårt att bygga förtroendefulla, stödjande relationer digitalt och på distans, särskilt om skolbibliotekarien behöver ha en dialog med ett stort antal elever och lärare. I utredningens hearings redogjorde flera skolbibliotekarier för sina erfarenheter från att arbeta på distans med anledning av coronapandemin som uppstod under 2020. De beskrev webbpublicerade instruktionsfilmer om bibliotekets databaser och ökad telefon- och mejlkontakt med elever. Flera uttryckte dock att det dialogiska arbetssättet blev lidande. När arbetet ändå fungerade, menade deltagarna i utredningens hearings att detta i stor utsträckning var en effekt av att de redan tidigare etablerat relationer med eleverna på plats.

En skolbibliotekarie som är på plats på skolan, ger också ökade möjligheter till informella kontakter och viss uppsökande verksamhet.

[97] Aspelin, Jederlund och Aneer (2017).

Genom att vistas tillsammans med eleverna i skolan kan skolbibliotekarien få syn på enskilda elevers behov av samtal, trygghet eller stödinsatser. Skolbibliotekarier som utredningen mött i sitt arbete gör analysen att det kompensatoriska uppdraget skulle vara svårare att uppfylla på distans. Detta stämmer väl överens med den forskning som refererats ovan om att relationer med lärare är särskilt väsentliga för de elever som befinner sig i olika slags svårigheter.

Arbetet i ett skolbibliotek innefattar också en del praktiska uppgifter som lånehantering, skyltning, registrering av nya medier, och gallring av böcker. En del av dessa uppgifter skulle kunna hanteras av exempelvis en skolbiblioteksassistent, men gallring och skyltning är exempel på aktiviteter som hellre bör utföras av en fackutbildad skolbibliotekarie med kännedom om verksamheten, eleverna och medierna.

Flera av de uppgifter som en skolbibliotekarie gör skulle troligen behöva utföras av lärare om det inte fanns en skolbibliotekarie på plats. Det kan vara olyckligt med tanke på lärarbristen. Det är dessutom olämpligt att lärare, som är en yrkesgrupp som ofta upplever stress, ska genomföra arbetsuppgifter som en skolbibliotekarie är mer kvalificerad för. Enligt OECD-undersökningen Talis från 2018, som undersöker lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan, upplever 40 procent av lärarna inom grundskolan och gymnasieskolan ofta att de känner sig stressade av arbetet.[98] Skolverkets lärarprognos från 2019 visar också på en bekymmersam utveckling vad gäller tillgången till legitimerade lärare. Den viktigaste insatsen för att möta bristen på lärare är, enligt Skolverket, att stärka yrkets attraktivitet.[99] Därför är det avgörande att läraryrket framstår som ett attraktivt yrkesval, men det som också är väsentligt, enligt ett utredningsbetänkande från 2018, är att arbetet i sig motsvarar förväntningarna.[100] I detta sammanhang kan det inte anses som lämpligt att ge lärare i uppdrag att genomföra uppgifter som snarare bör utföras av en fackutbildad skolbibliotekarie.

En annan utmaning med att erbjuda endast digitalt skolbiblioteksstöd är att detta troligen ofta skulle innebära att det saknas en skolbiblioteksslokal på skolan, alternativt att öppettiderna drastiskt skulle påverkas. Värdet med skolbiblioteket som rum beskrivs bland

[98] Skolverket (2019d), TALIS är en förkortning för The Teaching and Learning International Survey och organiseras av OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).
[99] Skolverket (2019c).
[100] SOU 2018:17.

annat i 4.4.4 och 4.4.9. Om själva lokalen stängs, kan det få negativa konsekvenser såväl för elevernas trivsel som för deras skolarbete. Dessutom förlorar skolan då det starka och värdefulla synliggörande av bildning och kunskap som ett skolbibliotek kan utgöra.

Sammanfattningsvis kan det i vissa fall finnas fördelar med ett digitalt skolbibliotekariestöd men utredningen menar att detta snarare bör komplettera än ersätta en skolbibliotekarie som är på plats och möter elever.

4.4.4 Skolbiblioteket ligger i eller nära skolans övriga lokaler, har generösa öppettider och lokalen möter elevers och lärares behov

Placering och öppettider

Skolbibliotekets fysiska placering har stor betydelse för elevernas möjlighet att nyttja det. Alla elever som utredningen varit i kontakt med beskriver att det är viktigt att skolbiblioteket ligger nära skolans övriga lokaler.

I promemorian *Skolbibliotek* från 2018, anger Skolinspektionen att ”tillgång till skolbibliotek” innebär:

> Eleverna har tillgång till ett skolbibliotek i den egna skolenhetens lokaler eller på rimligt avstånd från skolan som gör det möjligt att kontinuerligt använda biblioteket som en del av elevernas utbildning för att bidra till att nå målen för denna.[101]

Promemorian har betydelse dels för hur skollagen har kommit att tolkas bland många skolbibliotekarier och rektorer, dels för hur vi, i denna utredning, beskriver behovet av skolbibliotek på den egna skolenheten.

Även IFLA:s tidigare nämnda riktlinjer från 2015 belyser att skolbiblioteket bör ligga nära undervisningslokalerna.[102] Elever som vi har mött i utredningens arbete har framhållit att skolbiblioteket, utöver att användas i undervisningen, är en plats som de besöker både på lektioner, på raster och före och efter skoltid. Hit kan de gå innan lektionerna börjar men också på håltimmar och lunchraster, då skolbiblioteket dessutom fungerar som ett tryggt alternativ till korrido-

[101] Skolinspektionen (2018a).
[102] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).

rer eller uppehållsrum. På vissa skolor har detta systematiserats och skolbiblioteket erbjuder ”läsrast” för alla eller några elever.

Elevorganisationerna har för utredningen betonat att skolbiblioteket ger möjlighet till läxläsning och annat skolarbete i en ostörd miljö och att lokalen därför kan ha särskilt stor betydelse för elever som inte har tillgång till en lugn hemmiljö. Detta är alltså ytterligare ett exempel på att skolbibliotek är ett sätt att stärka likvärdighet i utbildningen.

Skolinspektionen betonar att skolbibliotekets öppettider behöver motsvara elevernas behov.[103] Professor i biblioteks- och informationsvetenskap Ken Haycock, slår i en jämförande studie fast att skolbibliotekets öppettider har stor betydelse för elevernas prestationer.[104] I praktiken är det inte ovanligt att idéen om generösa öppettider i viss mån kolliderar med idéen om skolbiblioteket som pedagogisk resurs. Skolbibliotekarier, som arbetar medvetet med att integrera skolbiblioteksverksamheten i undervisningen, behöver ibland delta under elevernas lektioner och de kan då behöva lämna skolbiblioteket för att gå till ett klassrum. Finns det ingen extra personal, såsom en biblioteksassistent, påverkas öppettiderna av detta, eftersom man på många skolor inte vill lämna skolbiblioteket öppet utan vuxennärvaro. Skolbibliotekets öppettider är alltså viktiga men det kan finnas goda skäl till att ibland minska öppettiderna något.

För att skolbiblioteket ska kunna fungera som en pedagogisk resurs, men också som en plats som erbjuder kulturell och intellektuell stimulans och trygghet under hela skoldagen, är det uppenbart att skolbiblioteket helst bör vara placerat nära klassrummen. Det är rimligt att anta att elevers upplevelse av tillgänglighet och elevers vana vid att besöka skolbiblioteket ökar om lokalen ligger i närheten av elevernas övriga verksamheter under skoldagen och om öppettiderna är generösa.

Lokaler

Skolinspektionen betonar att skolbiblioteket, för att kunna vara en pedagogisk resurs, behöver erbjuda en lokal som är ändamålsenlig utifrån olika elevgruppers behov. Det fysiska rummet bör också er-

[103] Skolinspektionen (2018c).
[104] Haycock (2011).

bjuda en möjlighet till exponering av nya böcker vilket, enligt Skolinspektionen, är ett sätt att stärka elevernas läsintresse.[105]

Enligt IFLA:s tidigare nämnda riktlinjer från 2015 bör ett skolbibliotek erbjuda en estetisk och tilltalande omgivning med möjlighet till en lång rad aktiviteter, från tyst läsning till gruppdiskussioner och kreativt arbete.[106]

Flera forskare har beskrivit själva rummet som skolbiblioteket erbjuder som en viktig plats på en skola.[107] Professor i utbildningsvetenskap Mark Dressman framhåller exempelvis att skolbiblioteket är ett rum där elever undgår att delas in i åldersgrupper och inte behöver uppleva att deras kunskaper konsekvent blir bedömda. Skolbiblioteket erbjuder på detta sätt en självvald anonymitet och beskrivs som en trygg men allmän plats.[108]

Även forskaren Elisabeth Tallaksen Rafste, doktor i biblioteksvetenskap som ägnat sin forskning främst åt skolbibliotek, har undersökt vad skolbiblioteket som rum innebär för eleverna. Tallaksen Rafste använder begreppet ”det porösa rummet” för att beskriva att det rör sig om en plats där användarna själva kan påverka och skapa ett sammanhang. Enligt Tallaksen Rafste möjliggörs elevernas inflytande av flera faktorer, däribland att skolbiblioteket har ett svagare regelverk än klassrummet. Skolbiblioteket erbjuder ett rum som kan besökas för skolarbete men också för frivilliga aktiviteter. Medan samtal i klassrummet ofta styrs av läraren, kan möten och samtal i skolbiblioteket vara mer fria och elevstyrda.[109]

Utöver att erbjuda en friare plats för elever, kan skolbiblioteket som rum också ha en symbolisk betydelse. Ann Skantze, doktor i pedagogik, beskriver hur utformningen och miljön i skolan kan påverka elevers föreställning om vad kunskap och lärande är. Skolbiblioteket som rum kan utöver dess mer konkreta funktioner för att tillhandahålla böcker och som mötesplats, också betraktas som ett uttryck för vad skolan erbjuder i form av kunskap, bildning och kultur.[110]

Vi har tidigare, i avsnitt 4.2, uppmärksammat spänningsfältet mellan skolbibliotekets ansvar att bidra till goda skolresultat och bibliotekens friare uppdrag att verka för kultur, litteratur och bildning.

[105] Skolinspektionen (2018c).
[106] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).
[107] Dressman (1997), Tallaksen Rafste (2001), Streatfield & Markless (1994) med flera.
[108] Dressman (1997).
[109] Tallaksen Rafste (2001), s. 9.
[110] Skantze (1989).

Utifrån Skantzes beskrivning av rummets betydelse kan biblioteket även fungera som en påminnelse om skolans demokratiska uppdrag, som handlar om att ge unga människor kraft och verktyg att ta makt över sina liv och det samhälle som de är del av.

4.4.5 Eleverna har tillgång till ett utbud som präglas av allsidighet och kvalitet

Bestånd och gallring

De flesta skolbibliotek är i stor utsträckning självförsörjande när det gäller beståndet. Ibland förekommer mediesamarbeten med folkbiblioteket och i vissa fall finns också skolbiblioteksccentraler med kompletterande medieförsörjning. Utöver det kan skolbiblioteken som nämnts i avsnitt 3.6.1 nyttja exempelvis Sveriges depåbibliotek och Myndigheten för tillgängliga medier[111], men oavsett detta förutsätter ett ändamålsenligt skolbibliotek i stor utsträckning ett varierat och brett eget bestånd. Kvalitet och omfattning på skolbibliotekens mediabestånd avgör i stor utsträckning vilka resurser som kan erbjudas elever och lärare. En väsentlig kvalitativ aspekt är också att beståndet är åldersadekvat.

Enligt Skolinspektionen innebär tillgång till skolbibliotek att skolbiblioteket omfattar böcker, facklitteratur såväl som skönlitteratur, informationsteknik och andra medier. Skolinspektionen menar att bok- och mediebeståndet är en förutsättning för att skolbiblioteket ska kunna fungera som pedagogisk resurs på skolan. Det är viktigt att nya böcker och andra medier köps in men också att biblioteket kontinuerligt gallras.[112]

Gallringen är väsentlig i ett skolbibliotek bland annat för att få plats med nytt material och därmed öka användningen av beståndet. I skolbibliotek slits böcker och andra medier relativt snabbt och ett kontinuerligt arbete med gallring är avgörande för att kunna erbjuda uppdaterade fysiska samlingar med aktuell litteratur i attraktiva former. Ett tilltalande bestånd underlättar såväl det läsfrämjande arbetet som arbetet med media- och informationskunnighet. Själva gallringsprocessen innebär också ett tillfälle för skolbibliotekarien att få en

[111] En närmare beskrivning av Sveriges depåbibliotek och Myndigheten för tillgängliga medier finns i kapitel 3.
[112] Skolinspektionen (2018c).

närmare kännedom om beståndet och att utvärdera elevers och lärares behov. Gallringen kan därmed leda till viktiga samtal mellan skolbibliotekarie, elever och lärare.

Som nämnts i avsnitt 3.1.2 framgår det av förarbetena till skollagen att skolbibliotek vanligen avser ”en gemensam och ordnad resurs av medier och information”.[113] Gallringen är ett sätt att skapa en sådan ordnad resurs. Även systemlösningar för katalog, webb och e-medier kan bidra till att ordna resurserna. För att skolbiblioteket ska kunna anses vara en ”gemensam och ordnad resurs” bör litteraturen inte vara utspridd i olika klassrum utan finnas samlad på ett och samma ställe. Detta är väsentligt för att den ska finnas tillgänglig för så många elever som möjligt.

För att främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet på ett adekvat sätt behöver beståndet bestå av såväl analoga som digitala medier. Genom den digitala tekniken kan skolbiblioteket erbjuda relevant, uppdaterad information via digitala databaser. Även e-böcker och andra e-medier bidrar till att både bredda och snabbt och kontinuerligt aktualisera beståndet. Digitala texter erbjuder också möjligheter att tillgängliggöra text och anpassa den efter elevers behov och preferenser. Dessutom möjliggör digitaliseringen yteffektiv förvaring och miljövänlig produktion och transport av resurser.[114]

Detta talar för att alla skolbibliotek ska tillhandahålla digitala samlingar och resurser. Det räcker dock inte att ett skolbibliotek bara erbjuder digitala medier. Utredningen kan inte nog tydligt framhålla vikten av att också tillhandahålla samlingar med tryckt litteratur av olika slag. Elever behöver bekanta sig med såväl tryckt som digital text. För att uppnå de goda effekter i läsförståelse som har beskrivits, och en del av de andra positiva effekter som finns av läsning, finns det klara fördelar med den tryckta texten. Inom ramen för det europeiska forskningsprojektet E-READ[115] har digitala och analoga läsprocesser studerats. Forskarna har särskilt intresserat sig för hur barn och unga vuxna förstår skriven text i digital respektive analog form. Bland annat noteras att läsprocesserna ser olika ut på skärm och på

[113] Prop. 2009/10:165 s. 284.
[114] Digitalisering i skolbibliotek kan aktualisera integritetsaspekter vid personuppgiftshantering, se avsnitt 3.6.3.
[115] E-READ står för Evolution of Reading in the Age of Digitization. De huvudsakliga resultaten av det fyra år långa forskningsprojektet presenteras i *The Stavanger Declaration Concerning the Future of Reading* från 2019.

papper och att barn och unga behöver få möjlighet att utveckla såväl det digitala som det analoga läsandet. Forskarna konstaterar emellertid att läsförståelsen av längre sakprosatexter är bättre när texter presenteras i tryckt form än på skärm. En av de rekommendationer som forskningsprojektet ger är därför att det är viktigt att skolbibliotek fortsätter att motivera elever att läsa tryckta böcker.[116]

I en norsk studie från 2013, som tas upp i en kunskapsöversikt om läsförståelse som Skolverket publicerat, undersöktes huruvida det är skillnad mellan den läsförståelse som elever utvecklar när de läser en text på papper och när de läser den digitalt. Resultatet av denna studie visar att de elever som läste text på papper presterade signifikant bättre på läsförståelsetest än de som läste samma text digitalt.[117]

Som nämnts i avsnitt 4.1.6 kan skolbibliotek få inköpsstöd från Kulturrådet. Kulturrådet ställer krav på att den sökande kommunen inte ska ha minskat sitt medieanslag för att få del av bidraget. Kulturrådet godkänner endast att en kommun sänkt medieanslaget om skälet är minskad befolkning eller minskat elevunderlag. Fristående skolor kan få del av bidraget om de ingår i kommunens övergripande plan för läsfrämjande arbete och om kommunen anger medieanslag till skolbiblioteket i ansökan.

Inköpsstödet uppgår till minst 30 000 kronor per ansökan och Kulturrådet beräknar det huvudsakligen efter antalet barn och ungdomar upp till 18 år i kommunen. Under 2019 beviljade Kulturrådet sammanlagt 24,3 miljoner kronor i inköpsstöd till folk- och skolbibliotek till 236 av 237 sökande kommuner. Antalet sökande kommuner har minskat under en följd av år. Med utgångspunkt från inkomna ansökningar och dialog med sökande noterar Kulturrådet att det finns brister i samordningen mellan folk- och skolbibliotek i kommunerna och att skillnader i hur skolor och folkbibliotek ställer upp sin budget kan göra det svårt att bedöma huruvida medieanslagen för barn- och ungdomslitteratur bibehålls på samma nivå som året innan. Kravet på bibehållet medieanslag kan också försvåra för kommuner att prioritera personal i stället för medier, vilket kan inverka negativt på det läsfrämjande arbetet och därmed syftet med stödet, det vill säga att främja intresset för läsning och litteratur. Kulturrådet bedömer att inköpsstödet till folk- och skolbibliotek ökar tillgången till medier

[116] Evolution of Reading in the Age of Digitization (2019).
[117] Mangen, Wagermo och Brönnick (2013) och Skolverket (2016a).

för barn och unga men konstaterar samtidigt att en ökad samordning mellan folk- och skolbibliotek är önskvärd.[118]

Delaktighet för elever

Det finns ett värde i att elever och lärare får möjlighet att påverka skolbibliotekets bestånd, enligt studier som Gärdén hänvisar till.[119] När elever får bli delaktiga i utvecklingen av beståndet, ökar chansen att skolbiblioteket känns relevant och angeläget för dem och skolbiblioteket får därmed större möjligheter att bli en intressant plats för såväl elever som lärare. Av skollagen följer att elever ska ges inflytande över utbildningen och ”fortlöpande stimuleras att ta aktiv del i att vidareutveckla utbildningen och hållas informerade i frågor som rör dem”. Eleverna ska alltid ha möjlighet att ta initiativ till frågor som ska behandlas och deras sammanslutningars arbete med inflytandefrågor ska stödjas. Regeringen framhåller i förarbetena till skollagen att en viktig demokratisk skolning ligger i det kollektiva inflytandet.[120] Genom till exempel biblioteksråd kan elever ges goda möjligheter att lära sig att ta ansvar och leda ett arbete med inflytandefrågor.

Av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna framgår att var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser.[121] IFLA betonar i tidigare nämnda riktlinjer att skolbiblioteken behöver förhålla sig till detta.[122] Barnkonventionen slår också fast att varje barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikt ska beaktas i förhållande till barnets ålder och mognad.[123]

IFLA:s riktlinjer från 2015 betonar även att elever och lärare bör vara delaktiga i planeringen av beståndet. Enligt IFLA har lärarna en viktig roll att spela dels för att de är ämnesexperter dels för att de kan bidra med värdefull kunskap om de egna elevernas behov.[124]

[118] Kulturrådet (2019d) s. 35.
[119] Kungliga biblioteket (2017b).
[120] 4 kap. 9 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 312.
[121] Artikel 19 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, antagen av FN:s generalförsamling den 10 december 1948.
[122] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).
[123] Artikel 12 Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (barnkonventionen).
[124] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).

För att elever ska kunna göras delaktiga i skolbibliotekets verksamhet behöver skolbiblioteket vara bemannat. Utredningens kontakter visar att fackutbildade skolbibliotekarier ofta på ett medvetet sätt arbetar med elevers delaktighet när det gäller beståndsutveckling. Det är emellertid viktigt att skolbibliotekarierna även har organisatoriska förutsättningar att samarbeta med både elever och lärare, och rektor har därmed också stor betydelse för att delaktigheten ska kunna utvecklas på ett fördelaktigt sätt.

Alla elevers behov

En viktig utgångspunkt för beståndet är bibliotekslagens bestämmelser om prioriterade grupper. Av bibliotekslagen framgår att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska. Detta ska bland annat ske genom att biblioteken ska erbjuda litteratur på de nationella minoritetsspråken, andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska, och lättläst svenska.[125]

IFLA framhåller också i sina riktlinjer om skolbibliotek från 2015 att alla kulturella, språkliga, ursprungsfolkliga och andra unika befolkningsgrupper ska känna sig välkomna i skolbiblioteket och få tillgång till böcker av god kvalitet.[126]

I en av rapporterna som ligger till grund för KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 ges en lägesbeskrivning av hur biblioteken prioriterar och tillgodoser nationella minoriteter. Rapportförfattarna fastslår att biblioteken skulle kunna bidra mer för att främja och synliggöra de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken. I rapporten beskrivs också att utbudet av barn- och ungdomsmedier på de nationella minoritetsspråken är bristfälligt, utom i finska. Genom strategisk planering och kunskapshöjande insatser, menar rapportförfattarna att biblioteken skulle kunna bidra till revitalisering av språken och kulturen.[127]

Rapporten från KB avser främst folkbiblioteken, men i ett utredningsbetänkande från 2017 som handlar om möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk, beskrivs även skolbiblio-

[125] 4–5 §§ bibliotekslagen.
[126] International Federation of Library Associations and Institutions (2015).
[127] Kungliga biblioteket (2018a).

tekens roll för att tillgängliggöra litteratur på nationella minoritetsspråk. Bättre tillgång på barn- och ungdomslitteratur på nationella minoritetsspråk är, enligt den utredningen, ett önskemål som framförts återkommande.[128]

Kulturrådet har, som tidigare nämnts, 2017–2019 haft ett regeringsuppdrag med syfte att främja utgivning och spridning av litteratur på minoritetsspråk. I det arbetet framkom hur stor betydelse biblioteken har för att synliggöra nationella minoriteters litteratur och kultur.[129] Kulturrådets uppdrag rörde främst folkbiblioteken men denna slutsats har relevans även för skolbiblioteken. Både av läroplanerna för de obligatoriska skolformerna och av läroplanerna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan framgår, att eleverna ska få ”kunskaper om de nationella minoriteternas (judar, romer, urfolket samerna, sverigefinnar och tornedalingar) kultur, språk, religion och historia”.[130]

Även andra språk än de nationella minoritetsspråken behöver synliggöras i skolbiblioteket. Elever som läser ämnet modersmål har behov av litteratur på sitt modersmål. Av grundskolans kursplan för ämnet framgår att undervisningen ska stimulera elevernas intresse för att läsa och skriva på modersmålet och att eleverna i undervisningen bland annat ska möta skönlitteratur på modersmålet.[131] Utifrån forskning om modersmålsundervisning, flerspråkighet och andraspråksutveckling vet vi att elever genom att utveckla sitt modersmål också får bättre förutsättningar att lära sig svenska.[132] Det spelar därför stor roll för både kunskapen i modersmålet, i ämnet svenska och för lärandet i alla ämnen att det på skolbiblioteket finns litteratur som både kan användas i modersmålsundervisning och främja elevers fria läsning på modersmålet.

Detta gäller såväl på grundskolenivå som på gymnasial nivå. Enligt ämnesplanen för modersmål i gymnasieskolan ska undervisningen i ämnet modersmål syfta till att eleverna utvecklar färdigheter i att tala, läsa, skriva och lyssna på sitt modersmål. Undervisningen i kursen

[128] SOU 2017:91.
[129] Kulturrådet (2019c).
[130] Avsnitt 2.2. SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.2 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.2 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.2 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.1 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.1 SKOLFS 2013:148. I grundsärskolans och gymnasiesärskolans läroplaner anges ”känner till” i stället för ”kunskaper om” som i läroplanerna för grundskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasieskolan.
[131] Avsnitt 5.7.1 SKOLFS 2010:37.
[132] Se exempelvis SOU 2019:18.

Modersmål 1 ska behandla texter på modersmålet och kursen Modersmål – aktiv tvåspråkighet ska behandla modern litteratur på modersmålet.[133] Ett skolbibliotek kan på ett värdefullt sätt bidra till att öka bredden och variationen specifikt för elever som läser ämnet modersmål men även för andra flerspråkiga elever. Tillgång till både skönlitteratur och sakprosa på olika modersmål i skolan är en resurs i elevers lärande och visar därtill att olika modersmål värdesätts. Skön- och facklitteratur på olika modersmål kan på så vis ha betydelse både för elevernas språk- och kunskapsutveckling och för deras självkänsla och identitetsutveckling.

Skolbibliotekets bestånd behöver möta alla olika elevers behov. Enligt bibliotekslagen ska biblioteken, som tidigare nämnts, ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att erbjuda litteratur och tekniska hjälpmedel för att de ska kunna ta del av information.[134] Detta innebär att beståndet också behöver anpassas exempelvis till elever i behov av blindskrift eller med läs- och skrivsvårigheter.

För att skolbiblioteken ska kunna bli den tillgång som de kan vara för att tillgängliggöra litteratur på olika språk och möta alla elevers behov, krävs ett medvetet arbete med beståndet. Att utveckla ett brett och varierat bestånd kräver kompetens, resurser och samordning. Allt detta understryker sammantaget vikten av att skolbiblioteket är bemannat, och bemannat med rätt kompetens. Skolbibliotekarier som vi varit i kontakt med har också betonat att det är en fördel när skolhuvudmannen tar ett samordnat ansvar för beståndet av litteratur. Detta gäller särskilt litteratur på olika språk, då behoven i detta avseende kan variera stort mellan skolor över tid.

4.4.6 Skolbibliotekarier och lärare samarbetar

Frågan om varför och hur skolbibliotekarier och lärare bör samarbeta har redan lyfts flera gånger ovan. Gärdén understryker i en forskningsöversikt från 2017 att ett av de huvudsakliga ämnena när det gäller skolbiblioteksforskning är just samarbete mellan lärare och bibliotekarier. I princip alla undersökningar som Gärdén läst för sin forsknings-

[133] Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2010:97) om ämnesplan för ämnet modersmål i gymnasieskolan.
[134] 4 § bibliotekslagen.

översikt pekar på vikten av samarbete. Även flera av de internationella studier som utredningen tagit del av visar hur ett fungerande samarbete mellan lärare och bibliotekarier gagnar elevernas lärande.[135]

I Skolverkets utvärdering av statsbidraget för personalförstärkning i skolbibliotek från 2017 framhålls också vikten av samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare. Skolverket skickade ut en enkät i samband med utvärderingen och de flesta skolhuvudmän som svarade ansåg att den viktigaste faktorn för att skolbiblioteket skulle stödja elevernas lärande var en bra samverkan mellan skolbiblioteksperso-nal och övrig skolpersonal.[136]

De skolbibliotekarier som utredningen har mött vid studiebesök och hearings betonar också att samarbetet med lärarna är avgörande för skolbiblioteksverksamhetens kvalitet. Även lärare och rektorer har i intervjuer och hearings framhållit värdet av ett gott samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare.

Flera faktorer har betydelse för hur samarbetet utvecklas. Många skolbibliotekarier betonar den personliga relationen till lärarna och beskriver hur förtroende byggs successivt. Lärare som arbetar som skolbibliotekarier har i kontakter med utredningen framhållit att samarbetet underlättas av deras egen erfarenhet av undervisning och deras specifika kunskap om läroplanernas och kursplanernas innehåll.

Biblioteksplanens funktioner för samarbetet

Det finns strukturer som gynnar samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. Arbetet med en biblioteksplan kan exempelvis främja samarbete och bidra till rutiner och en organisation för hur skolbiblioteket kan bli en del av den pedagogiska verksamheten.

I biblioteksplanen konkretiseras ofta skolbibliotekets funktion genom att olika aktiviteter preciseras. Det kan exempelvis handla om vilka läsfrämjande inslag skolbiblioteket ska bidra med i olika årskurser men också om hur skolbiblioteket ska stärka undervisningen under olika teman och projekt genom exempelvis vägledning inom källkritik och informationssökning. En skolbibliotekarie uttryckte under en av utredningens hearings att det är viktigt att det konkretiseras hur skolbiblioteksverksamheten ska integreras i undervisningen, eftersom lärare ofta har ont om tid. ”Som det är nu”, menade denna

[135] Kungliga biblioteket (2017b).
[136] Skolverket (2017c).

skolbibliotekarie, ”pekar jag bara i biblioteksplanen och påminner om att vi faktiskt kommit överens om att detta ska göras. Det stärker mitt mandat.” På så vis kan skolbiblioteksplanen bidra till att samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier prioriteras även under mer hektiska arbetsperioder.

Biblioteksplanen är alltså väsentlig som produkt, men även själva processen med att ta fram en sådan plan kan gynna samarbetet. På en av de skolor som utredningen varit i kontakt med framhåller exempelvis både skolbibliotekarier och rektor att vägen till den färdiga biblioteksplanen haft stor betydelse för skolbibliotekariers och lärares samarbete. Under de möten då biblioteksplanens innehåll tar form får skolbibliotekarier, lärare och rektor på den aktuella skolan möjlighet att verbalisera sina förväntningar på varandra. Dessutom får olika yrkeskategorier, under framtagandet av biblioteksplanen, bidra med idéer om hur man tillsammans kan stärka såväl det läsfrämjande arbetet som arbetet med medie- och informationskunnighet på skolan. Dialogen om biblioteksplanen bidrar på så vis till att biblioteksplanen och samarbetet mellan lärare och bibliotekarier inte bara är bibliotekariens eller rektors utan allas angelägenhet.

En demokratisk process liknande den som beskrivs ovan kan också vara ett sätt att stärka *alla* lärares engagemang för skolbiblioteket. En majoritet av de skolbibliotekarier som deltog i utredningens hearings beskrev att samarbetet fungerade olika bra beroende på vilka ämnen lärare undervisade i. Bäst verkade samarbetet fungera med svensklärare och i viss mån även med lärare i samhällsorienterande ämnen. Denna bild bekräftas av lärare som utredningen varit i kontakt med och av Cecilia Gärdéns kunskapsöversikt.[137]

Det gavs, i utredningens hearings, även exempel på konstruktiva kontakter mellan skolbibliotekarier och lärare i naturvetenskapliga och estetiska ämnen samt yrkesämnen i gymnasieskolans yrkesprogram men dessa samarbeten verkade snarare höra till undantagen. Även Skolinspektionen bedömer att det finns flera tecken på att skolbibliotek inte används som en pedagogisk resurs eller integreras i skolans undervisning i alla ämnen.[138] Genom en biblioteksplan kan värdet med samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare belysas. En biblioteksplan kan också bidra till att stärka samarbetet genom att rektor planerar för hur olika lärarkategorier kan involveras i framtagandet.

[137] Kungliga biblioteket (2017b).
[138] Skolinspektionen (2018c).

Rektors, huvudmannens och kompetensutvecklingens betydelse för samarbetet

Rektor har stor betydelse för att främja en kultur där samarbete gynnas. Skolinspektionen konstaterar emellertid i kvalitetsgranskningen *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs* från 2018 att det ofta saknas strukturer för att skolbibliotekarie och lärare ska kunna planera och genomföra undervisningen tillsammans.[139] Såväl läroplanerna för de obligatoriska skolformerna som läroplanerna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan anger sedan 2018, som tidigare nämnts, att rektor har ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen.[140] Då det är lärare som enligt skollagen ska leda undervisningen[141] blir ett samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare i princip en förutsättning för att skolbibliotekets verksamhet ska kunna användas som en del i undervisningen.

Vi har ovan redogjort för hur biblioteksplanen och rektors engagemang kan bidra till ett effektivt samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare. Rektor och huvudmannen har även betydelse i det avseendet att de på olika sätt ansvarar för kompetensutveckling. I skollagen anges att huvudmannen ska ansvara för att personalen ges kompetensutveckling och har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.[142] Enligt de obligatoriska skolformernas, gymnasieskolans och gymnasiesärskolans läroplaner har rektor ansvar för att ”personalen får den kompetensutveckling som krävs för att de professionellt ska kunna utföra sina uppgifter och kontinuerligt ges möjligheter att dela med sig av sin kunskap och att lära av varandra för att utveckla utbildningen.”[143]

I en amerikansk studie har de dåvarande lektorerna Patricia Montiel-Overall och Anthony Hernandez visat att kompetensutveckling är en fungerande strategi för att stärka samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier.[144] Genom att exempelvis ge förutsättningar för gemensamt kollegialt lärande, där lärare och skolbibliotekarier lär av

[139] Ibid.
[140] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.
[141] 1 kap. 3 § skollagen.
[142] 2 kap. 34 § skollagen.
[143] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.
[144] Montiel-Overall & Hernandez (2012).

och med varandra, kan rektor och huvudmannen bidra till förbättrat samarbete.

Skolverkets kompetensutveckling Läslyftet, som beskrivs i 3.5.1, vänder sig till både lärare och skolbibliotekarier. Utredningen har inte tagit del av några andra större kompetensutvecklingsinsatser i Sverige som på detta sätt vänder sig till båda yrkeskategorierna samtidigt. Läslyftet handlar om att utveckla undervisningen så att läsande, skrivande och samtalande främjar elevernas kunskapsutveckling i alla ämnen. Kompetensutvecklingen bygger på kollegialt lärande och lärare och skolbibliotekarier uppmuntras att arbeta tillsammans.

Enligt utvärderingen är de flesta av de intervjuade skolbibliotekarierna nöjda med att Läslyftet har gett dem möjligheter till en löpande pedagogisk diskussion med lärarna. Lärarintervjuerna bekräftar till stor del skolbibliotekariernas uppfattningar. Läslyftet har, enligt utvärderingen, bidragit till att ”skolbibliotekarierna och lärarna kunnat närma sig varandra och förstå varandras arbete bättre. Därmed har möjligheterna till samarbete förbättrats, inte minst med lärare i andra ämnen än svenska. Tack vare de förbättringarna har skolbibliotekariernas position stärkts, vilket i sin tur ger förutsättningar för utvecklat samarbete”.[145]

Kompetensutveckling som erbjuds lärare och skolbibliotekarier tillsammans verkar alltså ha potential att stärka samarbetet mellan yrkesgrupperna. Mer om detta i kapitel 6.

Fyra nivåer av samarbete

Professor Patricia Montiel-Overall har länge intresserat sig för samarbete mellan lärare och skolbibliotekarier. Hon har utvecklat en form av taxonomi med fyra nivåer av samarbete:

1. Coordination
2. Cooperation
3. Integrated instruction
4. Integrated curriculum

[145] Kärnebro & Lundström (2019), s. 28.

Coordination innebär en samarbetsform som kretsar runt att beställa, organisera samt synkronisera händelser och aktiviteter. Detta samarbete syftar framför allt till att parterna ska kunna effektivisera sitt eget arbete och beskrivs ha mindre chans att påverka elevernas lärande än de tre andra nivåerna. *Coordination* kan emellertid bana vägen för djupare typer av samarbeten.[146]

Cooperation innebär ett samarbete som kräver mer engagemang från deltagarna. Här kommer minst två parter överens om att arbeta tillsammans mot liknande mål, men ansvar och sysslor delas fortfarande upp mellan deltagarna. Lärare och skolbibliotekarier lär ut sådant de själva är specialister på men hur dessa skilda områden hör ihop tydliggörs inte alltid för eleverna.[147]

Integrated instruction och *Integrated curriculum* utgör exempel på mer utvecklade samarbeten. Dessa bedöms av Montiel-Overall ha större chans att påverka elevernas lärande. *Integrated instruction* innebär att lärare och skolbibliotekarier samarbetar kring undervisningen och att parternas olika specialistområden integreras. Denna form av samarbete kan bidra till en mer sammanhängande och meningsfull undervisning för eleverna.[148]

Inom det som benämns *Integrated curriculum* sker motsvarande samarbete inte bara mellan skolbibliotekarien och enstaka lärare utan här finns också ett ansvar på skol- eller skolhuvudmannanivå. Montiel-Overall påminner om att denna samarbetsnivå i princip förutsätter att rektor är delaktig.[149]

Om målet är att nå alla elever kan det på vissa skolor vara nödvändigt med den högsta nivån av samarbete, *Integrated curriculum*. I lägre årskurser där elever bara har en eller några få lärare, finns annars en risk att elever inte möter skolbibliotekets verksamhet och skolbibliotekariens kompetens, endast av den anledningen att en enstaka lärare inte finner tid till eller av annat skäl inte samarbetar med skolbibliotekarien. Denna bild bekräftas av flera skolbibliotekarier vid utredningens hearings.

Montiel-Overall identifierar också vilka faktorer som är väsentliga för att ett kvalitativt samarbete ska komma till stånd. Det behövs, menar Montiel-Overall, resurser i form av exempelvis tid, finan-

[146] Montiel-Overall (2008).
[147] Ibid.
[148] Montiel-Overall (2005).
[149] Ibid.

siering, personal och lokaler, alltså sådant som avhandlats tidigare i 4.4. Men utöver denna form av tillgångar, behöver det finnas god kommunikation, kollegialitet, respekt och jämlikhet på skolan för att samarbetet ska fungera.[150] Ett väl fungerande samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare förutsätter alltså, som nämnts ovan, att rektor tar ett övergripande ansvar.

4.4.7 Rektor legitimerar och tar ansvar för skolbibliotekets verksamhet och utveckling

Skolinspektionen slår i sin kvalitetsgranskning om skolbibliotek från 2018 fast att hur rektor utför sitt uppdrag har en avgörande betydelse för att skolbiblioteket ska fungera väl:

> Utmärkande för de skolbibliotek där verksamheten tydligt stöttar elevernas kunskapsutveckling är att rektor är väl insatt i skolbibliotekens verksamhet och ger förutsättningar för att skolbiblioteken ska kunna fylla en funktion i skolans pedagogiska verksamhet.[151]

Även Gärdén framhåller vikten av stöd från skolledningen. I flera av de studier som hon refererar till är rektorns syn på skolbiblioteket en av de mest avgörande faktorerna för vilken roll skolbiblioteken spelar på skolorna.[152]

Flera andra forskare pekar också på rektor som en central aktör inom skolbiblioteksverksamheten.[153] Rektors uppfattning om skolbibliotekets funktion påverkar både styrning av resurser, förutsättningarna för och vilja till samarbete mellan lärare och skolbibliotekarier och hur skolbiblioteket används i undervisningen. Det är rektor som ansvarar för det systematiska kvalitetsarbetet på skolenheten, och det blir därmed rektor som avgör om och hur skolbiblioteket inkluderas och synliggörs i skolenhetens kvalitetsarbete.[154]

Utvärderingen av Skolverkets kompetensutvecklingsinsats Läslyftet beskriver också rektors betydelse för samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. Enligt utvärderingen har samarbetet mellan yrkesgrupperna, som nämnts ovan i 4.4.6, stärkts genom deltagande

[150] Ibid.
[151] Skolinspektionen (2018c), s. 7.
[152] Kungliga biblioteket (2017b).
[153] Kungliga biblioteket (2017b), Kungliga biblioteket (2019e) med flera.
[154] 4 kap. 4 § skollagen.

i kompetensutvecklingen men både skolbibliotekarier och lärare betonar att rektors styrning är avgörande för fortsatt samverkan.[155]

Skolbibliotekarier och lärare i utredningens hearings bekräftar betydelsen av en engagerad rektor. Flera betonar att möjligheten till ett ändamålsenligt samarbete mellan skolbibliotekarierna och lärarna är beroende av att rektor skapar förutsättningar och rutiner för detta. En skolbibliotekarie beskrev det på följande sätt: ”Rektor kan vara en bromskloss, men också en raket som gör arbetet fantastiskt”.

Som tidigare nämnts ställdes under utredningens hearings också frågan om de närvarande skolbibliotekarierna uppfattade att skolbiblioteket ingick i skolans systematiska kvalitetsarbete. Enbart ett fåtal av skolbibliotekarierna uppfattade att det förhöll sig så.

Även de två viktigaste skolbiblioteksutmärkelserna i Sverige understryker rektors betydelse. En av fem punkter som juryn lägger särskild vikt vid i Årets skolbibliotek är ”skolledningens del i utvecklingsarbetet”.[156] För utmärkelsen Ett skolbibliotek i världsklass är samverkan med skolledning väsentlig. Enligt DIK har de skolor som fått utmärkelsen bland annat har det gemensamt att de har en skolledare som ”verkligen förstår bibliotekariens bidrag till elevernas måluppfyllelse”.[157]

4.4.8 Huvudmannen legitimerar och tar ansvar för skolbibliotekets verksamhet och utveckling

Som tidigare framgått ska eleverna, enligt skollagen, ha tillgång till skolbibliotek. Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och ska systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen på huvudmannanivå. Som tidigare nämnts är skolbiblioteksverksamhet utbildning i skollagens mening. Det är i sammanhanget också relevant att framhålla att huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling samt har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet. Huvudmannen ansvarar vidare för det övergripande systematiska kvalitetsarbetet.[158] Hur huvudmännen engagerar sig i skolbiblioteket för att uppfylla

[155] Kärnebro & Lundström (2019).
[156] Nationella skolbiblioteksgruppen (2020).
[157] DIK (2020).
[158] 2 kap. 8 §, 34 § och 36 § samt 4 kap. 3 § skollagen.

skolförfattningarnas krav får stor betydelse för skolbibliotekens ändamålsenlighet.

Strukturer och uttalat intresse

Ett av skolhuvudmännens viktiga uppdrag är att skapa hållbara strukturer. Bland annat Schultz Nybacka vittnar om den skörhet som uppstår genom att det ofta är en person som ensam tar det operativa ansvaret för skolbiblioteket: ”Det räcker med att en person, vare sig den är rektor, skolbiblioteksamordnare eller skolbibliotekarie, slutar på sin post i en del av systemet för att verksamheten ska falla efter eller falla samman.”[159]

Ett sätt att skapa förutsättningar för mer hållbarhet är att arbeta aktivt med skolbiblioteksplaner och att säkerställa att dessa är kända av berörda rektorer, skolbibliotekarier och lärare. Genom bland annat skolbiblioteksplanen kan skolbiblioteket bli en del i skolans systematiska kvalitetsarbete. Läs mer om skolbiblioteksplaner i avsnitt 4.1.3, 4.4.6 och 4.5.5.

Enligt skollagen ska huvudmannen utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet.[160] Skolchefer kan spela en viktig roll genom sitt engagemang för skolbiblioteksverksamheten. Bland annat kan skolchefen, i sina dialoger med rektorer, följa upp skolbibliotekens funktion, skolbibliotekariernas uppdrag och samarbetet på skolorna.

Vissa kommuner och några enskilda skolhuvudmän har i dag också anställt en eller ibland flera skolbiblioteksamordnare[161] med uppdrag att verka för strukturer och förutsättningar för skolbiblioteken. Skolbiblioteksamordnarnas uppdragsbeskrivningar ser olika ut. Exempel på uppgifter som de utför är att de håller i nätverk med skolbibliotekarier, anordnar och samordnar kompetensutvecklingsdagar, kollegialt lärande och konferenser, handleder skolbibliotekarier och deltar i rekryteringar.[162] Skolbiblioteksamordnarna kan också bidra till att synliggöra frågor rörande skolbiblioteket både internt i organisationen och externt.

[159] Kungliga biblioteket (2019e), s. 196.
[160] 2 kap. 8 a § skollagen.
[161] Ibland kallas dessa personer även till exempel skolbibliotekskonsulenter.
[162] Malmberg (2019).

Samordning av medieförsörjning

Skolhuvudmannen kan ta betydelsefulla initiativ när det kommer till skolbibliotekets medieförsörjning. Vi har tidigare nämnt att kompetens, resurser och samordning behövs för att ett brett och varierat bestånd ska kunna utvecklas.

På många håll i landet underlättar skolbibliotekscentraler på huvudmannanivå medieförsörjningen. Hur en skolbibliotekscentral fungerar varierar stort. Ibland erbjuder skolbibliotekscentralerna ett så kallat cirkulationsbibliotek, som bland annat kan distribuera klassuppsättningar, cirkulationsmedier och mångspråksmedier. Det finns också exempel på skolbibliotekscentraler som erbjuder kompetensutveckling och driver frågor om utveckling av skolbiblioteken. Vissa mediecentraler kan även ha funktioner liknande skolbibliotekscentralerna.[163]

En skolhuvudman kan också vara till stort stöd för skolbiblioteken genom att bistå vid upphandling av digitala bibliotekssystem och databaser. Samordning av upphandling på huvudmannanivå kan främja kostnadseffektivt användande av skattemedel och säkerställa att företag som säljer de efterfrågade tjänsterna gör det till de mest förmånliga villkoren.

I samband med en översikt över folk- och skolbibliotekens medieförsörjning 2018, skickade Kungliga biblioteket ut en enkät till ett sextiotal skolbibliotekarier, skolbiblioteksamordnare samt anställda och chefer inom kommunförvaltningar. Ett genomgående problem i så gott som alla svar om medieförsörjning i KB:s enkät rör storleken på skolbibliotekens medieanslag. Det fanns för lite pengar till förvärv av litteratur och andra medier och dessutom skiljde sig förutsättningarna stort åt mellan olika skolbibliotek. Detta innebär att alla elever inte har tillgång till likvärdiga skolbibliotek. Flera av de svarande efterlyste någon form av samordning av anslagen på central nivå. Det finns enligt KB positiva exempel på huvudmän som på olika sätt samordnar anslag inom kommunen och huvudmän som går samman för att säkra en kvalitativ medieförsörjning, men det är inte ovanligt att samordning saknas.[164]

[163] Kungliga biblioteket (2019c).
[164] Ibid.

4.4.9 Övriga funktioner

Ovan nämns flera av de viktiga funktioner som ett skolbibliotek kan ha för att fungera ändamålsenligt. Det finns emellertid betydligt fler värden som ett välfungerande skolbibliotek med goda förutsättningar bidrar med.

Demokrati och värdegrund

Det svenska skolväsendet har ett omfattande demokratiuppdrag. Det följer av skollagen att skolan har i uppdrag att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen ska utformas i överensstämmelse med dessa värderingar.[165] Som tidigare konstaterats är skolbiblioteket en del av skolans utbildning.

I *Den femte statsmakten*, en omvärldsanalys framtagen 2017 inom ramen för arbetet med förslag till nationell biblioteksstrategi, beskriver frilansskribenten Stefan Pålsson hur globalisering i form av resande, migration och digitalisering påverkar skolan och skolbiblioteket så att ”deras villkor och förutsättningar håller på att förändras i grunden”.[166] De grundläggande förändringarna i samhället som Pålsson beskriver, stärker, enligt vår mening, betydelsen av skolbibliotekets betydelse för skolans demokratiuppdrag. Elever måste få kunskap om de demokratiska processerna i samhället, verktyg att navigera i ett förändrat medielandskap och värderingar som grundlägger demokrati och bildade meningsutbyten med andra. I allt detta kan skolbibliotek spela en avgörande roll.[167]

Skolinspektionen beskriver också hur skolbiblioteket kan vara värdefullt i skolornas värdegrundsarbete, både när det gäller att arbeta främjande, förebyggande och åtgärdande. Även för jämställdhetsarbetet bör skolbiblioteket, enligt Skolinspektionen, kunna ha stor betydelse, exempelvis genom att böcker, medieanvändning och aktiviteter analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv.[168] Många stereotypa föreställningar om genus, litteratur och läsande kan utmanas genom aktiviteter kopplade till skolbiblioteket. På ett par av de skol-

[165] 1 kap. 4–5 §§ skollagen.
[166] Kungliga biblioteket (2018b), s. 244.
[167] Kungliga biblioteket (2018b).
[168] Skolinspektionen (2018c).

bibliotek som vi besökt har exempelvis samtal om för- respektive nackdelar med att märka HBTQ-relaterad skönlitteratur förts.

Enligt biblioteksväsendet verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.[169] När elever kontinuerligt använder sig av skolbiblioteket för kunskapssökande, för att ta del av litteratur och som mötesplats, läggs en god grund för att eleverna ska fortsätta att använda och besöka bibliotek under hela livet.

En kompensatorisk funktion

Som nämnts ovan ska alla bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet ägna särskild uppmärksamhet åt de prioriterade grupperna enligt biblioteksväsendet.[170] Enligt skollagens portalparagraf ska utbildningen ta hänsyn till elevers olika behov och ge stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga elevernas skilda förutsättningar.[171] Skolbiblioteken spelar särskilt stor roll för elever som har behov av olika stödinsatser för att klara sin skolgång. Flera undersökningar har bland annat konstaterat att ett väl fungerande samarbete mellan lärare och skolbibliotekarier är särskilt viktigt för elever med läs- och skrivsvårigheter.[172]

I betänkandet av Utredningen om en mer likvärdig skola från 2020 anges att insatser och målmedvetet arbete i olika delar av skolverksamheten kan ha stor betydelse för att öka likvärdigheten och klara det kompensatoriska uppdraget i skolan. Det framstår som väsentligt skriver utredaren ”att tydligare än i dag reglera tillgång till skolbibliotek på ett sätt som också innebär att elever får tillgång till utbildade skolbibliotekarier”.[173]

Även de skolbiblioteksutmärkelser som uppmärksammas ovan lyfter den kompensatoriska funktion som skolbibliotek kan ha. I utmärkelsen Årets skolbibliotek lägger juryn exempelvis särskild vikt vid skolbibliotekets tillgänglighet avseende elever i behov av särskilt stöd.[174] Elevorganisationerna har för utredningen också framhållit just

[169] 2 § bibliotekslagen.
[170] 4–5 §§ bibliotekslagen.
[171] 1 kap. 4 § skollagen.
[172] Kungliga biblioteket (2017b).
[173] SOU 2020:28, s. 566.
[174] Nationella skolbiblioteksgruppen (2020).

skolbibliotekets potential när det kommer till att stärka skolans möjlighet att verka kompensatoriskt.

Att tillgängliggöra bibliotekets resurser för alla kan handla såväl om ett medvetet arbete med beståndsutveckling och tekniska hjälpmedel som om ett väl fungerande samarbete med elevhälsa och lärare för att stärka skolans kompensatoriska funktion.

Mötesplats

Som beskrevs i 4.4.4 kan skolbibliotekets själva lokal ofta spela en viktig roll på skolan. Skolbiblioteket är en mötesplats för elever och en ”neutral” plats i skolan. Både elever och forskare beskriver att det har betydelse att skolbibliotekarien, till skillnad från många lärare, inte sätter betyg.[175] Elever, som utredningen träffade på ett av våra studiebesök, framhöll att samtalen med skolbibliotekarien kunde bli fördomsfria och intressanta, eftersom eleverna inte behövde vara oroliga för att deras utsagor skulle värderas och bli föremål för bedömning och betygssättning. Skolbiblioteket kan på detta sätt utgöra ett kunskapssökande sammanhang fritt från krav på prestation men inte från intellektuella utmaningar.

Skolbiblioteket är också ofta en lugn plats på skolor, ett ställe dit elever kan dra sig tillbaka, både för att få studiero och för att få vila under raster. Detta lyfts fram som viktigt av elever och skolbibliotekarier som utredningen mött och påpekas också i Skolinspektionens kvalitetsgranskning om skolbibliotek från 2018.[176]

Enligt grundskolans, sameskolans och specialskolans läroplaner ska dessa skolformer ha ”nära kontakt med det omgivande samhället”. Grundsärskolans läroplan anger att personalen ska ”utnyttja kontakter med det omgivande samhället”. Gymnasieskolans och gymnasiesärskolans läroplaner anger att skolan ska ”ta till vara de kunskaper och erfarenheter som finns i det omgivande samhället”.[177] Här kan skolbiblioteket spela en roll och bli ett nav dit skolan exempelvis kan bjuda in kulturföreningar och andra från det omgivande samhället.

[175] Kungliga biblioteket (2019e).
[176] Skolinspektionen (2018c).
[177] Avsnitt 2.4 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.4 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.4 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.6 SKOLFS 2010:255, avsnitt 1 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 1 SKOLFS 2013:148.

4.5 Aktuella utmaningar och behov

4.5.1 Behov av att införa en definition

Skolbiblioteket har ett brett uppdrag och många olika funktioner. En konsekvens av detta är att det för många inom skolväsendet kan vara otydligt vilken roll skolbiblioteket har i elevernas utbildning och hur skolbiblioteksverksamheten kan bidra till att eleverna når målen för utbildningen. Skollagens nuvarande reglering om tillgång till skolbibliotek ger utrymme för flera tänkbara tolkningar och ger begränsad vägledning avseende verksamhetens innehåll. Detta leder till en bristande likvärdighet.

Bristen på ett förtydligande av vad ett skolbibliotek egentligen är återkommer i debatten om skolbibliotek. Bland annat har Läsdelegationen 2018 påtalat problemet.[178] Även i omvärldsanalysen till den nationella biblioteksstrategi som Kungliga biblioteket föreslog 2019, framhålls att ”[f]rånvaron av en klar och tydlig definition innebär att det är omöjligt att mäta om alla skolor verkligen ger lärare och elever tillgång till ett skolbibliotek”.[179] Skolverket har också framhållit att formuleringen ”tillgång till skolbibliotek” är otillräcklig. Det behöver, menar Skolverket, klargöras i skollagen vilken pedagogisk funktion skolbiblioteken har.[180]

Avsaknaden av en definition av vad ett skolbibliotek och en skolbiblioteksverksamhet ska vara lyfts även i Sveriges författarförbunds rapport *Rusta biblioteken för det demokratiska uppdraget! 10 förslag från Sveriges Författarförbund 2020.* Sveriges författarförbund menar att det faktum att skolbibliotek inte definieras i skollagen bidrar till att skolbibliotek ofta drabbas av besparingar.[181]

Osäkerheten avseende syftet med skolbiblioteket påverkar sannolikt även rektorers och skolchefers vilja att anställa fackutbildade skolbibliotekarier, vilket bidrar till ytterligare ökad ojämlikhet när det gäller elevers tillgång till ändamålsenliga skolbibliotek.

[178] SOU 2018:57.
[179] Kungliga biblioteket (2018b), s. 260.
[180] Skolverket (2018b).
[181] Sveriges författarförbund (2020).

4.5.2 Behov av läsfrämjande arbete

De internationella kunskapsmätningarna PISA och PIRLS undersöker bland annat läsförståelse men analyserar även elevers attityder till läsning. Sverige har brutit en tidigare nedåtgående trend avseende kunskapsresultaten i dessa internationella mätningar. Resultaten utvecklas nu i positiv riktning, men undersökningarna indikerar samtidigt fortsatta utmaningar. När det gäller läsintresse visar till exempel resultaten från OECD:s PISA-undersökning[182] från 2018 på en negativ utveckling med minskad läsning och ett sjunkande intresse bland de femtonåriga eleverna.[183] Den internationella undersökningen PIRLS[184] från år 2016 visar en liknande trend. Här framkommer det att det är en relativt hög andel svenska elever i årskurs 4 som inte tycker om att läsa. Jämfört med övriga deltagande länder (studien genomförs i cirka 50 länder) har Sverige tillsammans med Danmark minst andel elever som tycker mycket om att läsa. PIRLS pekar också på skillnader mellan könen. En lägre andel pojkar än flickor är positiva till läsning.[185]

Många elever har också en negativ upplevelse av den läsning av fiktion som sker i skolan. Detta kan hänga samman med skolans krav på prestationer och redovisningar. I en rapport från Svensk biblioteksförening från 2018, om ungas syn på och erfarenhet av läsande, beskriver de unga, som är cirka 15–17 år vid intervjutillfällena, att den läsning som de ägnar sig åt i skolan ofta karakteriseras av ett instrumentellt eller funktionellt förhållningssätt. De uppger att de ägnar sig åt att leta efter information oavsett om de läser texter med fakta eller fiktion. Eleverna beskriver hur läsningen av fiktion styrs av olika typer av lässtrategier som de blivit instruerade att använda och att de förväntas läsa alla texter med kritisk distans.[186]

Tendensen, som beskrevs i avsnitt 4.4.2, att skolbiblioteken arbetar allt mindre med läsfrämjande verksamhet ju äldre eleverna är, är anmärkningsvärd med tanke på de senaste PISA-resultaten. Attityderna till läsning har de senaste tio åren blivit mer negativa bland svenska 15-åringar. I Sverige är andelen elever som endast läser om

[182] OECD är en organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling. PISA betyder Program for International Student Assessment, och mäter 15-åringars kunskaper inom matematik, läsförståelse och naturvetenskap.
[183] Skolverket (2018a).
[184] PIRLS står för Progress in International Reading Literacy Study.
[185] Skolverket (2017b).
[186] Hedemark (2018).

de måste cirka 57–58 procent, vilket är en högre andel än i OECD som helhet, där endast cirka 49 procent bara läser om de måste. Andelen elever som endast läser om de måste har ökat med drygt 17 procentenheter i Sverige mellan 2009 och 2018. Detta understryker att det är viktigt att arbeta läsfrämjande även med elever i den obligatoriska skolans senare årskurser och i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Det finns ett behov av att utveckla det läsfrämjande arbetet i hela skolan och att arbeta på ett varierat sätt med elevers läsande. Elever behöver få möjlighet att utveckla såväl sin läsförståelse som sitt läsintresse. Här kan skolbibliotekarier komplettera lärarna bland annat genom att uppmärksamma elevers personliga läsupplevelser och det fria läsandet (se 4.4.1).

Ett annat behov rör skolbibliotekets arbete med läsfrämjande insatser för elever som hör till de grupper som prioriteras i bibliotekslagen (se 3.1.1). Av skollagen följer att i utbildningen ska hänsyn tas till elevers olika behov och en strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.[187] Detta brukar kallas skolans kompensatoriska uppdrag. Läsfrämjande insatser kan ha stor betydelseför att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar, men i en undersökning som Kungliga biblioteket gjorde 2016 var det endast två av tre skolbibliotek som gjorde insatser för elever med läsnedsättning, och bara hälften av skolbiblioteken gjorde särskilda insatser för elever med annat modersmål än svenska. Detta kan inte endast förklaras med brist på bemanning, eftersom undersökningen enbart besvarades av de enskilda skolbibliotek som hade minst 20 timmar avsatt bemanning per vecka för skolbibliotekets verksamhet.[188]

4.5.3 Behov av arbete med medie- och informationskunnighet

I en samtid med höga krav och förväntningar på att människor kan söka och värdera information är skolbibliotekens uppdrag att bidra till ökad medie- och informationskunnighet, MIK, särskilt viktigt. Skolinspektionens granskning av skolbiblioteken som pedagogisk resurs framhåller att flera skolbibliotek inte stärker elevernas medie- och informationskunnighet eller deras förmåga att vara källkritiska.[189]

[187] 1 kap. 4 § skollagen.
[188] Kungliga biblioteket (2016).
[189] Skolinspektionen (2018c).

Det finns också, enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskning om skolbibliotek som pedagogisk resurs från 2018, en osäkerhet på skolorna om hur skolbibliotekets arbete med att stärka elevernas digitala kompetens ska genomföras. Myndigheten konstaterar att det saknas planering och systematik för detta arbete. Skolinspektionen menar därför att skolbibliotekens arbete med elevernas digitala kompetens behöver tydliggöras.[190]

Även Skolverket har 2018, i en uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet från 2017, undersökt skolbibliotekens arbete med elevers digitala kompetens. Enligt Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin, som genomfördes i form av en enkätundersökning, är det bara vid ungefär hälften av gymnasieskolorna som skolbiblioteken används i ganska stor eller stor utsträckning för att stärka elevernas digitala kompetens. Andelen är dessutom betydlig lägre i fristående gymnasieskolor än i kommunala gymnasieskolor. I fristående gymnasieskolor och i gymnasiesärskolan är motsvarande andel omkring en fjärdedel. På motsvarande sätt ser det ut inom den obligatoriska skolan. Skolverket anger bristen på bemanning som en förklaring till att skolbiblioteken inte används i större utsträckning.[191]

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Undervisning om källkritiskt förhållningssätt i svenska och samhällskunskap* från 2018 konstateras att det saknas undervisning om informationssökning på internet på en tredjedel av de undersökta skolorna. Vanliga förklaringar till att sådan undervisning inte bedrivs är att lärarna uppger att de saknar kompetens. Gemensamt för de skolor som har utvecklingsområden inom detta område är att det saknas samarbete med skolbiblioteket.[192]

Även informationssökning på bibliotek uteblir på många skolor, noterar Skolinspektionen i sin ovan nämnda kvalitetsgranskning om källkritiskt förhållningssätt. Detta hänger ofta samman med att det antingen inte finns något bemannat skolbibliotek eller att det inte finns något samarbete mellan lärarna och personalen i skolbiblioteket.[193]

Samarbetet mellan skolbibliotekarien och lärarna är väsentligt men det räcker inte att enbart någon eller några av elevernas lärare sam-

[190] Ibid.
[191] Skolverket (2019b).
[192] Skolinspektionen (2018d).
[193] Ibid.

arbetar med skolbibliotekarierna. Kritiskt tänkande är ingen generell förmåga utan förmågan att tänka kritiskt är tätt kopplad till ämnesspecifika kunskaper. Elever som är bra på kritiskt tänkande i ett ämne är inte automatiskt bra på kritiskt tänkande i ett annat.[194] Skolinspektionen konstaterar emellertid att skolbiblioteket sällan används i andra ämnen än svenska.[195]

Vår uppfattning är mot denna bakgrund att arbetet med medie- och informationskunnighet behöver stärkas på många skolor och att utbildade skolbibliotekarier har potential att utgöra en nyckelroll i detta sammanhang. För att undervisningen om medie- och informationskunnighet ska utvecklas behöver fler lärare samarbeta med skolbibliotekarier. Dessutom behöver skolbiblioteken i större utsträckning nyttjas för att stärka elevers digitala kompetens.

4.5.4 Brister när det gäller bemanning

Det finns stora brister när det gäller hur skolbibliotek i Sverige bemannas och detta innebär att elever inte får en likvärdig utbildning.

År 2019 rapporterade flera skolor till Kungliga biblioteket att de av ekonomiska skäl eller rekryteringssvårigheter inte längre kunde bemanna sitt skolbibliotek med minst en halvtidstjänst. Totalt fanns 2019 891 skolbibliotek med minst halvtidsbemanning och det var därmed endast cirka 35 procent av Sveriges elever (556 000) som gick på skolor med minst halvtidsbemannade skolbibliotek. Därtill fanns 404 integrerade folk- och skolbibliotek.[196]

Det fanns 84 kommuner som saknade skolbibliotek med minst 20 timmars bemanning per vecka. I 50 av dessa 84 kommuner rapporterade folkbiblioteken att det fanns så kallade ”integrerade folk- och skolbibliotek”, det som i denna utredning beskrivs som skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med ett folkbibliotek. Med dessa verksamheter inräknade saknade 34 kommuner både halvtidsbemannade skolbibliotek på den egna skolenheten och skolbiblioteksverksamhet som organiserades i samverkan med ett folkbibliotek.

[194] Nygren med flera (2018).
[195] Skolinspektionen (2018d).
[196] Kungliga biblioteket (2020a). I en exempelenkät, som är publicerad på KB:s webbplats, finns definitioner till begrepp som används i den officiella biblioteksstatistiken. Här definieras bland annat begreppet ”integrerad”: ”Som integrerat bibliotek räknas ett bemannat serviceställe som har flera funktioner och flera målgrupper som behöver specialiserad service. Det kan till exempel. vara ett folkbibliotek som samtidigt fungerar som skolbibliotek.”

Bristerna i bemanning kan till viss del förklaras med brister i dagens reglering om skolbibliotek, som inte anger krav på bemannade skolbibliotek. I utredningens hearings framkom hur skollagens nuvarande reglering om tillgång till skolbibliotek leder till att vissa skolledare och skolhuvudmän snarare betraktar skolbiblioteket som en lokal än som pedagogisk verksamhet, trots att läroplanerna tydliggör att rektor ska se till att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen.[197]

En kommunal skolutvecklare beskrev att utformningen av skollagens bestämmelse om tillgång till skolbibliotek får negativa konsekvenser: ”Hyllor kommer alltid före bibliotekarie. Skolbibliotekarier är inte något man tänker på ens i andra eller tredje hand. Skollagen gör att man bryr sig om rum, och inte funktion.” En annan person, med en liknande tjänst, beskrev att rektor frågat: ”Vad är det minsta möjliga bibliotek jag får ha utan att Skolinspektionen kritiserar det?” Att bemanning av skolbibliotek inte anges i skollagstiftningen, leder till att rektorer inte prioriterar detta.

Behoven av ökad bemanning och utmaningarna med låg bemanningsgrad har belysts av Skolinspektionen. I kvalitetsgranskningen *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs* konstaterar Skolinspektionen: ”I de skolor skolbibliotekarien har mycket begränsad tid för sitt uppdrag är det risk att eleverna inte får det viktiga stöd skolbiblioteket kan och ska utgöra för att de ska gå vidare i sin läsning och vidga sitt intresse för att läsa.”[198] Enligt Skolinspektionen kan det, när det saknas anställda skolbibliotekarier eller personal i skolbiblioteket, medföra att elever och lärare inte nyttjar rummet för skolbiblioteksverksamhet, utan att skolbiblioteket snarare används som ett grupprum eller till och med som ett förråd.[199]

Såväl i Läsdelegationens betänkande från 2018 som i KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 påtalas också bristerna när det gäller bemanning av Sveriges skolbibliotek.[200]

När skolor i stort sett saknar bemanning eller endast har en skolbibliotekarie med låg tjänstgöringsgrad på skolan trots ett högt elevantal får det konsekvenser för skolbiblioteksverksamheten och möjligheterna att integrera skolbiblioteket i undervisningen. Låg bemanning

[197] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.
[198] Skolinspektionen (2018c), s. 21.
[199] Skolinspektionen (2018c).
[200] SOU 2018:57 och Kungliga biblioteket (2019b).

påverkar också lokalens utformning och beståndet, eftersom ett av skolbiblioteksverksamheten.

Särskilda utmaningar på skolor med få elever och i landsbygder

Bristen på skolbibliotekarier är särskilt stor på skolenheter med få elever visar vår utredning. Utredningen har emellertid tagit del av flera goda exempel på hur mindre skolor kan hantera bemanningsfrågan. Det är, som nämnts ovan, relativt vanligt att skolbibliotekarier delar sin tid mellan flera skolbibliotek.

En skolhuvudman kan alltså exempelvis lösa skolbibliotekariefrågan för en liten skolenhet genom att planera verksamheten så att en skolbibliotekarie som är anställd på en större skola får en mindre del av sin tjänst på skolan med få elever. Som vi nämnt i 4.4.3 kan denna typ av lösningar dock leda till mindre attraktiva tjänster för skolbibliotekarierna, vilket på sikt kan innebära att skolbibliotekarierna söker sig till andra former av bibliotek, till exempel folkbibliotek eller högskolebibliotek.

Vissa små skolor har valt att i stället för att anställa en egen skolbibliotekarie organisera sin skolbiblioteksverksamhet i samverkan med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek vid en annan skolenhet inom skolhuvudmannens organisation. Samverkan beskrivs närmare i kapitel 5.

I landsbygder kan det också vara särskilt svårt att anställa skolbibliotekarier. Delvis beror det på brist på utbildad arbetskraft i vissa områden (se mer i kapitel 6) delvis på att den typ av lösningar på skolhuvudmannanivå som beskrivs ovan är mer olämpliga när det är långa avstånd mellan skolorna.

För skolor med få elever och skolor i landsbygder kan olika former av digitalt skolbibliotekariestöd, se 3.6.4 och 4.4.3, vara ett värdefullt komplement. Det är exempelvis möjligt att den skolbibliotekarie som har en del av sin tjänst på skolan delvis sköter kontakten med lärare och elever digitalt. Genom att träffa eleverna och lärarna regelbundet, minst några gånger per termin, kan skolbibliotekarien bygga relationer. Det kan fungera väl i synnerhet om antalet elever och lärare inte är så högt i de olika skolorna och detta bör främja förutsättningarna för den digitala kontakten.

En skolbibliotekarie som verkar delvis på plats delvis på distans kan utgöra ett värdefullt stöd för elever och lärare för att främja såväl läsandet som medie- och informationskunnigheten. En sådan här lösning förutsätter dock att rektorer har ett konstruktivt samarbete med varandra och med skolbibliotekarien. Skolhuvudmannen kan också behöva ta ett samordnande ansvar.

4.5.5 Brist på analoga och digitala resurser

Enligt en kartläggning av Kungliga biblioteket från 2019 om skolbibliotekens medieförsörjning utgör, som tidigare nämnts, storleken på medieanslagen ett problem. En genomgående bild är att det saknas ekonomiska resurser för att köpa in litteratur och andra medier till skolbiblioteken, samt att det är stora skillnader mellan olika skolbiblioteks förutsättningar. Vissa har en budget anpassad till uppdraget, medan andra inte har någon egen budget alls.[201] Sveriges elever har alltså inte tillgång till ett likvärdigt bestånd på skolbiblioteken, och får därmed inte likvärdiga förutsättningar för sin utbildning.

Särskilt svårt kan det vara att utveckla ett allsidigt och kvalitativt bestånd i skolbibliotek på skolenheter med få elever. Även landsbygder kan ha särskilda utmaningar. Här kan bokbussar spela en viktig roll för att förse elever med litteratur. Se kapitel 5. Vi har också tagit del av andra exempel, såsom att i samband med transporter av skolmat, även leverera böcker från folkbiblioteket till skolor.

På många skolor saknas såväl digitala som analoga resurser. Flera skolbibliotekarier som utredningen mött, vid framför allt gymnasieskolor, har uttryckt att de saknar databaser som många elever skulle ha stor användning för. Orsaken till bristande tillgång på databaser upplevs vara dyra licenser, bristande samordning på huvudmannanivå eller en dåligt fungerande struktur för att involvera skolbibliotekarier i inköp av licenser.

Även budgeten för analoga resurser är begränsad, vilket riskerar att påverka såväl skolbibliotekariernas arbete med läsfrämjande aktiviteter som arbetet med medie- och informationskunnighet. Skolinspektionen påpekar i sin kvalitetsgranskning av undervisning om källkritiskt förhållningssätt från 2019 att analoga informationskällor behöver få plats i undervisningen, eftersom det finns en betydande

[201] Kungliga biblioteket (2019c).

risk att många elever annars inte får kännedom om hur de fungerar, vad som utmärker dem och vad som är deras styrkor och svagheter.[202] På samma sätt som digital källkritik kräver förståelse för den digitala miljön, kräver förmågan att använda sig av analoga medier på ett bra sätt kunskap och vana av att använda dessa.

Skolinspektionen konstaterar också, i kvalitetsgranskningen av skolbibliotek från 2018, att skötseln av bokbeståndet varierar mellan olika skolor. Några skolor gallrar kontinuerligt i bokbeståndet och köper in nya böcker medan andra har litet eller föråldrat bokbestånd.[203]

Tillgången till vissa specifika medier är också bristfällig, i synnerhet när det gäller e-böcker och mångspråksmedier. De lokala behoven av mångspråkslitteratur förändras snabbt och detta innebär kostnader för skolorna.[204]

Ett sätt att lösa detta, som även nämnts ovan, är att huvudmän tar ett ökat ansvar för samordning genom att exempelvis bygga upp någon form av skolbiblioteksscentraler. Enligt KB:s kartläggning från 2019 är det många skolbibliotekarier som saknar tillgång till medie- eller skolbiblioteksscentraler.[205]

KB:s kartläggning tydliggör att varje enskild skolledare har stort inflytande över vilka resurser som avsätts för skolbibliotekens medieförsörjning. Samordning av anslagen på huvudmannanivå förefaller ovanligt. Ett problem med detta är att rektor inte alltid har kunskap om och förståelse för att skolbibliotek kräver investeringar i form av både tid och pengar och att anslag därmed uteblir.[206]

I mer än hälften av de skolor som ingår i Skolinspektionens kvalitetsgranskning av skolbibliotek som pedagogisk resurs är biblioteket inte anpassat för elever med annat modersmål.[207] KB har funnit att utbudet även är bristfälligt när det gäller medieförsörjning på de nationella minoritetsspråken. Det är svårt att köpa in medier på de nationella minoritetsspråken, dels på grund av att de kommunala upphandlingsreglerna begränsar inköpskanaler dels på grund av att det saknas kunskap om de nationella språken. Skolbiblioteket blir därmed underutnyttjat.[208] Skolbibliotek med bristande utbud får svårt att leva upp

[202] Skolinspektionen (2018d).
[203] Skolinspektionen (2018c).
[204] Kungliga biblioteket (2019c).
[205] Ibid.
[206] Ibid.
[207] Skolinspektionen (2018c).
[208] Kungliga biblioteket (2018a).

till bibliotekslagens krav om att särskild uppmärksamhet ska ägnas personer med funktionsnedsättning, de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska.[209]

På skolor med få elever är det relativt vanligt att skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan med ett folkbibliotek. Detta kan vara ett sätt att säkerställa att elever får tillgång till ett allsidigt och kvalitativt bestånd. Är folkbiblioteket inte placerat på skolan eller i skolans direkta närhet, kan det få negativa konsekvenser för elevers kontinuerliga tillgång till analoga och digitala medier.

Elevers läsande och medie- och informationskunnighet stimuleras genom riklig tillgång till skönlitteratur, sakprosa och digitala medier. Inte minst behöver det fria läsandet uppmuntras genom exponering av en variation av böcker. Det är därför väsentligt att skolenheter som inte har ett skolbibliotek på plats, planerar hur eleverna på annat sätt kan få tillgång till böcker och andra medier. Detta kan exempelvis lösas genom bokbussar eller boksamlingar på skolan.

4.5.6 Bristande samarbete och legitimitet

Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs* från 2018 visar på brister när det kommer till samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare men också när det gäller hur rektor och huvudman skapar förutsättningar för samarbete och ger legitimitet till att integrera skolbiblioteket i undervisningen.[210]

Samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare

Samarbete mellan skolbibliotekarie och lärare sker, enligt Skolinspektionen, i liten utsträckning på ett strukturerat sätt. Inspektionens kvalitetsgranskning från 2018 visar att lärare ofta saknar kompetens om hur skolbibliotekets verksamhet skulle kunna användas som en integrerad del i undervisningen i andra ämnen än svenska. Vidare saknas ibland kunskap hos lärare om vilket uppdrag skolbibliotekarien har. Skolbibliotekarierna å sin sida vet ofta inte vilka förväntningar och krav som rektorn har på hur lärarna ska använda sig av skolbibliotekets verksamhet. Planering av gemensamt pedagogiskt arbete

[209] 4–5 §§ bibliotekslagen.
[210] Skolinspektionen (2018c).

sker, enligt Skolinspektionen, ofta ”på stående fot” eller på kafferaster. Det finns i ovan nämnda kvalitetsgranskning exempel på lärare som uttrycker att de inte samarbetar med skolbibliotekarien, eftersom de har fullt upp med att hinna med undervisningen.[211] Den beskrivning som framkommer i Skolinspektionens kvalitetsgranskning om skolbibliotek, visar tydligt hur avsaknaden av strukturerat samarbete gör att lärare går miste om det stöd skolbiblioteket kan vara i just undervisningen.

I utredningens hearings framkom att skolbibliotekarier upplever att deras samarbete med lärare bygger på att de själva får och tar utrymme att beskriva skolbibliotekets verksamhet och ”marknadsföra sig själva”. En skolbibliotekarie uttryckte det så här: ”Man måste alltid armbåga sig in i lärarlagen. Så är det att vara skolbibliotekarie.” Flera skolbibliotekarier påtalade att det var lättare att få till stånd ett fungerande samarbete med grundlärare som undervisar elever i förskoleklass och tidiga årskurser. Flera uttryckte också att samarbetet med ämneslärare, i den mån det fungerade väl, framför allt var med lärare i ämnet svenska och i vissa fall med lärare i samhällsorienterande ämnen. Betydligt mer sällsynt var det att skolbibliotekarier som deltog i utredningens hearings beskrev ett väl fungerande samarbete med lärare i de naturorienterande ämnena, praktiska och estetiska ämnen eller yrkesämnen.

Skolbibliotekarien är, enligt Skolinspektionen, sällan knuten till ett arbetslag för lärare på en skola, men deltar ofta i gemensamma möten med lärare på skolan. Ibland har skolbibliotekarien en stående punkt på mötena men då handlar det mest om att informera om aktuella frågor, till exempel nyinköp till skolbiblioteket.[212]

Bemanningsgraden och de fysiska resurserna påverkar skolbibliotekariernas möjligheter till samarbete med lärarna. På skolor med många elever, låg bemanning och höga krav på öppettider i skolbiblioteket, kan skolbibliotekarier behöva prioritera sitt direkta arbete med eleverna framför samarbete med lärarna. Det finns också studier som visar att de lärare som har tillgång till ett bibliotek i skolans lokaler har ett mer välfungerande samarbete med bibliotekarierna än de som är hänvisade till ett bibliotek utanför skolan.[213]

[211] Ibid.
[212] Skolinspektionen (2018c).
[213] Kungliga biblioteket (2017b).

En forskningsgenomgång av Gärdén från 2017 indikerar att samarbete mellan lärare och skolbibliotekarier oftast var initierade av bibliotekarien. Bilden från utredningens hearings av att samarbete främst sker med lärare i svenska och samhällsorienterade ämnen bekräftas av Gärdéns forskningsgenomgång.[214]

En annan anledning till att samarbete mellan lärare och skolbibliotekarie ibland brister är lärares kunskap om och förståelse för bibliotekariers kompetens. I en masteruppsats från 2013 studerar Ellen Karlsson skolbibliotekets roll vid undervisning i informationssökning. Karlsson har i sin uppsats intervjuat skolbibliotekarier, och deras allmänna uppfattning var att de flesta lärare saknar kunskap om bibliotekariernas utbildning. Skolbibliotekarierna behövde därför lägga ner mycket tid på att upplysa lärare om sin kompetens. En orsak till att lärare och skolbibliotekarier inte samarbetar i särskilt hög utsträckning skulle alltså kunna vara att lärare inte vet hur de ska dra nytta av skolbiblioteket och bibliotekariens kompetens.[215]

Utredningen har i en enkät till lärarutbildningarna frågat huruvida lärarutbildningarna förbereder de blivande lärarna för att samarbeta med skolbibliotekarier eller ej. Flera företrädare för lärarutbildningarna hänvisar i sina svar på denna fråga till den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen, VFU, då studenterna genomför sin handledda praktik. Det verkar dock ofta saknas en medveten idé om hur VFU-perioderna ska bidra till de blivande lärarnas förståelse för hur samarbetet med bibliotekarier kan fungera ändamålsenligt. Så här svarar exempelvis ett av lärosätena: ”I den mån det finns skolbibliotekarier på studenternas VFU-skolor så kommer /…/ sannolikt studenterna i kontakt med dessa under den skolförlagda delen av utbildningen.” Ett annat lärosäte svarar: ”I samband med VFU kommer även bibliotekens roll som kunskapskälla (med såväl analoga som digitala resurser) och som studieplats fram.” Dessa svar tyder på att VFU-perioderna kan vara betydelsefulla för de blivande lärarnas möte med skolbiblioteksverksamhet, men det är inte alls säkert att den verksamhetsförlagda utbildningen är planerad på ett sådant sätt att de blivande lärarna under sin utbildning får möta och samarbeta med skolbibliotekarier.

[214] Ibid.
[215] Karlsson (2013).

Det finns också studier som visar att lärarutbildningarna inte belyser skolbibliotekets roll i undervisningen.[216] I en magisteruppsats av June Söderström har exempelvis lärarstudenters syn på informationssökning och skolbibliotek undersökts. Söderström konstaterar att lärarstudenterna ansåg att det förekommit väldigt sparsamt med information om skolbibliotek i deras utbildning. Det finns dock, i Söderströms studie, exempel på lärarstudenter som, under sin praktiktid, genom sina handledare, upplevt att ett samarbete med skolbibliotekarien kan vara en viktig del av undervisningen.[217]

Legitimitet från rektor och huvudman

Rektor avsätter sällan tid för att lärare och skolbibliotekarier ska planera tillsammans, enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskning om skolbibliotek från 2018. Det är en av orsakerna till att lärare i mycket olika utsträckning använder sig av skolbiblioteket. Rektorerna är i hög utsträckning medvetna om att det varierar vilken inställning lärarna på skolan har till att använda sig av skolbiblioteket men det är ovanligt att rektorerna har tydligt uttalade förväntningar på att lärarna ska använda skolbiblioteket likvärdigt.[218] Regleringen i läroplanerna om att rektor har ett särskilt ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen, leder enligt vår uppfattning inte till den effekt som regeringen eftersträvat.

I utredningens hearings återkom ett flertal av deltagarna till att rektorerna hade låg kännedom om skolbibliotekets verksamhet. Ett fåtal beskrev rektorer som både var engagerade och kunniga. Dessa rektorer hade ofta tidigare erfarenhet av att skolbiblioteket bidragit till stärkta kunskapsresultat eller annan skolutveckling. Vissa deltagare beskrev rektorer som helt saknade intresse för verksamheten, men den vanligaste erfarenheten var att rektorerna visserligen ansåg att skolbiblioteket var värdefullt men saknade tillräcklig kunskap för att kunna ta ansvar för och leda verksamheten. Deltagarna beskrev rektorer som uttryckte stor tillit till skolbibliotekarien men som sällan eller aldrig tog egna initiativ till att integrera skolbiblioteket i den pedagogiska verksamheten, eller till att stärka förutsättningarna för samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. En deltagare i en

[216] Till exempel Söderström (2012) och Latham, Gross & Witte (2013).
[217] Söderström (2012).
[218] Skolinspektionen (2018c).

av utredningens hearings sammanfattade det så här: ”Rektorer söker inte efter kunskap som de inte vet finns.”

I viss mån kan rektorernas bristande engagemang för skolbiblioteket ha att göra med enskilda personers prioriteringar och intressen, men vi anser att det också är ett symptom på befintliga strukturer och regleringar. Forskaren Schultz Nybacka beskriver att en försvårande faktor för rektorer är att skolan och biblioteket kan vara placerade vid olika förvaltningsområden i kommunen. En i kommunen lokalt placerad skolbibliotekarie kan ibland ha en centralt placerad chef. Det finns också exempel på en sorts delat ledarskap, med exempelvis en ”kontaktrektor” som har visst lokalt ansvar. En annan utmaning för rektorer är, enligt Schultz Nybacka, att rektorsprogrammen inte innehåller någon utbildning om skolbibliotekens uppdrag och verksamhet.[219]

Flera forskare och praktiker vittnar om att det finns ett stort kompetensbehov bland rektorer när det gäller skolbibliotek.[220] Även KB:s rapport *Skolbibliotek som pedagogisk resurs 2016* understryker att en av anledningarna till att skolbiblioteken inte utgör den pedagogiska resurs de är tänkta att vara är att skolledarna har bristande kunskap om och intresse för skolbibliotek.[221]

En effekt av rektorernas svaga engagemang för skolbiblioteket är att skolbiblioteksverksamheten endast undantagsvis är synlig i skolornas kvalitetsarbete. På flera skolor i Skolinspektionens granskning är skolbibliotekets verksamhet inte berörd i kvalitetsarbetet. I så många som hälften av de skolor som ingick i Skolinspektionens granskning, behöver rektor involvera skolbiblioteket mer i kvalitetsarbetet, för att kunna identifiera vilka åtgärder som behöver vidtas för att skolbiblioteket bättre ska stödja elevernas lärande. Det betyder att det instrument för styrning, uppföljning och utveckling som det systematiska kvalitetsarbetet innebär ofta saknas för skolbiblioteken.[222] Det innebär dessutom att eleverna går miste om de bredare värden som ett skolbibliotek kan bidra med när det används fullt ut, och som kommer till stånd när skolbiblioteket används i undervisningen på det sätt som läroplanerna föreskriver.[223]

[219] Kungliga biblioteket (2019e).
[220] Malmberg (2019) och Hütten & Johansson (2013).
[221] Kungliga biblioteket (2016).
[222] Skolinspektionen (2018c).
[223] Avsnitt 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:37), avsnitt 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:250), avsnitt 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:251), avsnitt 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:255), avsnitt 2.6 förordningen (SKOLFS 2011:144) och avsnitt 2.6 förordningen (SKOLFS 2013:148).

I utredningens hearings framkom dessa problem tydligt. Endast ett mindre antal av de skolbibliotek som var representerade upplevde att skolbibliotekens verksamhet ingick i skolornas systematiska kvalitetsarbete. I de fall där de ändå ingick, beskrev deltagare att det berodde på att skolbibliotekarien själv lyft frågan om skolbibliotekets roll i det systematiska kvalitetsarbetet med rektorn eller skolhuvudmannen.

Huvudmännens engagemang för skolbiblioteket varierar enligt Skolinspektionen. Rektorerna uppger i hög utsträckning att huvudmännen bara till delar eller inte alls är engagerade i skolbibliotekens verksamhet. Det finns dock också exempel på huvudmän som visar ett stort intresse.[224]

Skolinspektionen har funnit att en del skolbiblioteksverksamheter är berörda i kommuners biblioteksplaner, men att skolbiblioteken ofta är så summariskt beskrivna att biblioteksplanerna inte kan användas som ett redskap i utvecklingsarbetet för de enskilda skolbiblioteken. En del skolor har en egen så kallad skolbiblioteksplan, och i några fall utvärderas och följs verksamheten upp utifrån denna – men det är då vanligtvis frikopplat från skolans övriga systematiska kvalitetsarbete.[225]

Frågan om biblioteksplanerna diskuterades i utredningens hearings. Det var få av deltagarna som var av uppfattningen att de kommunala biblioteksplanerna fungerade styrande och stödjande för skolbiblioteksverksamheten. Flera beskrev att biblioteksplanerna innehöll övergripande ”fina ord” som inte gick att koppla direkt till verksamheten. De uttryckte också att lärare och skolledning i de flesta fall inte var insatta i innehållet i de kommunala biblioteksplanerna. Det framstår för utredningen som värdefullt, inte minst ur ett demokratiskt perspektiv, att skolbibliotekarier, rektorer och lärare blir involverade när planer för bibliotek tas fram. För det fall att alla intressenter inte kan involveras i processen, är ett aktivt implementeringsarbete centralt. Mycket få av deltagarna i utredningens hearings beskrev att de kommunala biblioteksplanerna implementerats på skolan.

Det fanns dock även positiva exempel i utredningens hearings. En deltagare beskrev att den kommunala biblioteksplanen fungerar som ”en språngbräda” och att det har betydelse för legitimiteten att biblioteksplanen är antagen i demokratisk ordning genom ett politiskt

[224] Skolinspektionen (2018c).
[225] Ibid.

beslut. Några beskrev också att den kommunala biblioteksplanen kan bli en garant för likvärdighet mellan kommunens olika skolor, men att detta förutsätter att skolbibliotekens verksamhet inte beskrivs för övergripande och i för generella termer.

Flera deltagare beskrev under utredningens hearings att lokala planer för skolbibliotek[226] hade utformats. Dessa uppfattades ofta som viktiga, bland annat för att initiera utvecklingsarbete inom skolbiblioteket och för att utvärdera verksamheten. Särskilda planer för skolbibliotek, antingen för en specifik skolenhet eller för alla skolenheter inom huvudmannens organisation, verkar relativt ofta vara välfungerande för att styra och stödja skolbiblioteksverksamheten. Flera av deltagarna i våra hearings beskrev att planerna på ett värdefullt sätt synliggjorde och gav legitimitet till skolbiblioteksverksamheten. En risk som framhölls var att planen för skolbibliotek ibland särskiljs från skolans övriga verksamhetsplan och därmed uppfattas som en angelägenhet endast för skolbibliotekarien. En deltagare beskrev att ett sätt att hantera denna risk var att arbeta med årsmål för biblioteket, som integreras med skolans mål för året.

Det skilde sig mycket åt i vad mån planerna för skolbibliotek kopplades till den kommunala biblioteksplanen. Det fanns deltagare som framhöll att en anledning till att den kommunala biblioteksplanen inte nyttjas i framtagandet av den lokala planen för skolbibliotek var, att biblioteksplanen ofta tas fram i kulturnämnden eller motsvarande, medan skolan oftast styrs av en annan nämnd, exempelvis utbildningsnämnden eller motsvarande.

4.5.7 Bristande ekonomiska förutsättningar

Det ekonomiska läget är en begränsande faktor när det gäller att alla elever i landet ska få möta ändamålsenliga skolbiblioteksverksamheter. De ekonomiska förutsättningarna påverkar såväl skolbibliotekets lokaler, möjliga inköp som bemanning. Ekonomin avgör därmed med vilken kvalitet det är möjligt för biblioteket att bedriva sin verksamhet.

Utredningen om en mer likvärdig skola som presenterades 2020 bedömer att staten på sikt bör ta ett större ansvar för finansieringen av förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och eventuellt

[226] Dessa planer har olika benämningar såsom handlingsplan, strategiplan och aktivitetsplan.

också andra skolformer. Detta bör ske genom att ett större statligt sektorsbidrag införs för att ”finansiera undervisningen som bedrivs i skolformerna samt eventuellt också andra kostnadsposter.” Utredningen om en mer likvärdig skola understryker också vikten av bemannade skolbibliotek på alla skolor, men lämnar till denna utredning att bedöma hur detta ska säkerställas.[227]

Som Skolkommissionen konstaterade i sitt betänkande från 2017 har ekonomiska resurser som används på rätt sätt betydelse för elevers resultat i skolan. Medel till skolan fördelas, enligt Skolkommissionen, generellt sett med för liten hänsyn tagen till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget, vilket genererar skillnader i behov av kompensatoriska åtgärder. Det finns heller inga garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser. Skolkommissionen konstaterar också att i en jämförelse med OECD befinner Sverige sig långt ifrån de länder som investerar mest i utbildning.[228]

Ekonomistyrningsverket, ESV, konstaterar i en prognos om svensk ekonomi 2020–2023 att svensk ekonomi har gått in i en djup lågkonjunktur. Nedgången i ekonomin påverkar skatteintäkterna i betydande omfattning.[229] Även Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, har uppmärksammat att många kommuner räknar med underskott och därmed behov av besparingar.[230] Det är sannolikt att kommunernas försämrade ekonomi kan leda till att mindre ekonomiska resurser avsätts till skolorna, vilket även skulle påverka skolbiblioteken.

Såväl under våra hearings med skolbibliotekarier som i andra kontakter under utredningsarbetet, har vi tagit del av flera exempel på kommuner och enskilda huvudmän som, redan före den coronapandemi som uppstod under 2020, och dess negativa effekter på samhällsekonomin, gav sina skolbibliotek minskade resurser till följd av ett ansträngt ekonomiskt läge. Det handlar både om skolbibliotek som läggs ned och om besparingar i form av exempelvis minskad bemanning och minskade öppettider. I Sveriges officiella biblioteksstatistik från 2019 noteras också att en del skolbibliotek som tidigare ingått i urvalsramen, och alltså haft en bemanning på minst 20 tim-

[227] SOU 2020:28, s. 20.
[228] SOU 2017:35 s. 213 ff.
[229] Ekonomistyrningsverket (2020). Ekonomistyrningsverkets oberoende prognoser och analyser av statens budget och den offentliga sektorns finanser ska fungera som besluts- och diskussionsunderlag för finanspolitiken.
[230] Sveriges Kommuner och Regioner (2019a).

mar per vecka, meddelat KB att de på grund av skolans ekonomi fått minskad bemanningsgrad under 2019.[231]

Vid utredningens hearings beskrev en skolutvecklare hur den vanligaste frågan från rektorer om skolbibliotek är ”Vad är det minsta vi måste göra för att uppnå lagkraven?” En skolbibliotekarie beskrev en situation där man aldrig vet om skolbiblioteket överlever nästa budget: ”Det går aldrig att sitta still i båten, man måste ständigt använda arbetstid för att lobba för sin egen existens.” Skolor i utsatta områden riskerar att bli ”frånvalsskolor” där skolvalet leder till försämrad ekonomi inför varje läsår, även om skolpengen till viss del viktas utifrån socioekonomiska behov. I sådana situationer drabbas sådana verksamheter hårdast, som i likhet med skolbibliotek har fasta kostnader (till exempel lönekostnader) som kan avvaras utan att rektor bedömer att det finns risk för att bryta mot skollagen.

Sammantaget kan konstateras att skolan är pressad av den nuvarande ekonomiska situationen. Skolbiblioteket har relativt svagt skydd i skolans författningar, vilket leder till att verksamheten drabbas särskilt hårt av nedskärningar. Detta bekräftas av beskrivningar av nedskärningar som utredningen tagit del av från olika delar av landet. Denna negativa trend kan komma att förstärkas till följd av den lågkonjunktur som landet nu befinner sig i, något som kan få negativa effekter för elevernas skolresultat. För att bryta denna trend och säkerställa att tillräckliga resurser tillförs för att åstadkomma ändamålsenliga skolbiblioteksverksamheter, är det centralt att de förslag som lämnas i detta betänkande genomförs.

[231] Kungliga biblioteket (2020a).

4.6 Utredningens förslag och bedömningar

4.6.1 Förslag

Utredningens förslag:
I skollagen (2010:800) ska bestämmelser införas som anger:

- Elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten. Om det finns särskilda skäl, får skolbiblioteksverksamheten i stället organiseras i samverkan med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet. De särskilda skälen ska vara att skolbiblioteket eller folkbiblioteket ligger i skolans direkta närhet eller att elevantalet är så litet att det inte är rimligt att bedriva skolbiblioteksverksamhet på den egna enheten.
- Skolbiblioteken ska vara bemannade.
- 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.
- Skolbibliotek ska främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Skolbibliotek ska utformas som en gemensam och ordnad resurs med ett utbud av digitala och analoga medier som ska präglas av allsidighet och kvalitet och som ställs till elevernas och lärarnas förfogande.
- Varje skolhuvudman ska anta skolbiblioteksplaner för sin skolbiblioteksverksamhet.

I läroplanerna[232] ska bestämmelser införas som anger:

- 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.

[232] Läroplanerna för grundskolan, specialskolan, sameskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251, SKOLFS 2010:255, SKOLFS 2011:144 och SKOLFS 2013:148.

I förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek ska bestämmelser införas som anger följande:

- 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.

Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att utarbeta allmänna råd om skolbibliotek och revidera allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete.

Regeringen ska tillsätta en statlig utredning som ska utreda om krav på tillgång till bibliotek i förskolan och i den kommunala vuxenutbildningen bör införas.

Skälen till utredningens förslag

Tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten

Utredningen föreslår att ”tillgång till skolbibliotek” ska avse att eleverna i första hand har tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten.

Anledningen till att skolbiblioteket i första hand bör vara placerat på den egna skolenheten är att detta stärker elevernas möjlighet att nyttja biblioteket dagligen. Dessutom kan skolbiblioteksverksamheten lättare användas i undervisningen när skolbiblioteket ligger nära klassrummen. När skolbiblioteket och skolenheten i övrigt delar lokaler, kan elever och lärare ha kontinuerlig kontakt med skolbibliotekarien och daglig tillgång till skolbibliotekets medier.

Skolbiblioteket är också ett värdefullt rum på skolan, där elever kan studera, läsa och göra spontana besök under raster. Biblioteksrummet är dessutom ett konkret uttryck för skolans roll att främja bildning.

Om det finns särskilda skäl, menar utredningen att skolbiblioteksverksamheten i stället kan organiseras genom att skolenheten samverkar med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet.[233]

[233] Samverkan med folkbibliotek och skolbibliotek på andra skolenheter beskrivs närmare i kapitel 5.

De särskilda skälen ska enligt utredningen antingen vara att

- det finns ett skolbibliotek på en annan skolenhet som ligger i den egna skolenhetens direkta närhet,
- det finns ett folkbibliotek som ligger i den egna skolenhetens direkta närhet, eller att
- elevantalet är så litet att det inte är rimligt att bedriva skolbiblioteksverksamhet på den egna enheten.

De värden som beskrivits med ett skolbibliotek på den egna skolan, exempelvis daglig tillgång till skolbibliotekets medier, kan även uppstå när skolbiblioteket samverkar med ett annat bibliotek som ligger i skolans direkta närhet. Med direkt närhet avses i normalfallet samma adress. Det finns dock skolor där skolbyggnaderna har olika adresser, trots att de ligger mycket nära varandra, varför det är mer lämpligt att tala om närhet än adress i detta sammanhang.

När det finns få elever på en skolenhet menar utredningen att det kan vara ekonomiskt utmanande att bedriva ett skolbibliotek som lever upp till de föreslagna kraven på skolbibliotek och dess utbud av medier. Detta är anledningen till att vi föreslår att skolor med färre elever ska undantas från kravet på ett eget skolbibliotek. Utredningen menar att det vore olämpligt att fastslå ett exakt antal elever som en skola minst ska ha för att behöva bedriva skolbiblioteksverksamhet på den egna skolenheten. Elevantalet kan växla från år till år och skolenheter skulle med en numerär gräns kunna hamna i ett läge där de orimligt snabbt behöver bygga upp en skolbiblioteksverksamhet utifrån ett plötsligt ökat elevantal. Viss flexibilitet för skolhuvudmännen är därför lämpligt.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om skolbibliotek ska gälla elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Som nämnts i avsnitt 3.1.2 omfattar den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 36 § skollagen om tillgång till skolbibliotek inte elever i förskoleklassen, trots att även dessa elever sedan 2018 omfattas av skolplikt. Vår utredning har visat att den etablerade praxisen är att elever i förskoleklass har tillgång till skolbibliotek på de skolor där biblioteket är bemannat. Dessutom gäller redan nu, som tidigare nämnts, reglerna om rektors ansvar för skolbibliotek i avsnitt 2.6 i läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan även för förskoleklassen. Utred-

ningen anser därmed att det är ologiskt att skollagens regler om skolbibliotek inte gäller förskoleklassen. En statlig utredning undersöker för närvarande också hur en tioårig grundskola kan införas genom att förskoleklassen görs om till årskurs ett. Syftet med denna förändring är att förbättra kunskapsresultaten.[234] Vårt förslag om att tydliggöra krav på tillgång till skolbibliotek för elever i förskoleklass verkar också i riktningen att eleverna redan under de tidiga skolåren ska få stärkta möjligheter att tillägna sig kunskaper.

Som nämnts i avsnitt 4.1.1 har elever som får distansundervisning inte rätt till tillgång till skolbibliotek, även om inget hindrar att dessa elever ändå kan få det när så är möjligt. Någon ändring i detta avseende bedöms inte som lämplig.[235]

Bemanning

Utredningen föreslår att det ska framgå av skollagen att skolbibliotek ska vara bemannade.

Den nuvarande regleringen anger inte explicit ett krav på bemanning av skolbibliotek, men det är tydligt att bemanning av skolbiblioteket är avgörande för att skolbiblioteksverksamheten ska vara ändamålsenlig. Som nämnts beskriver förarbetena till dagens skollag vissa uppgifter för skolbiblioteket, som i sig förutsätter någon form av bemanning. Det är därmed lämpligt att tydliggöra i lagtexten att det behöver finnas bemanning.

Förslaget preciserar inte i vilken grad skolbibliotek behöver vara bemannade, eftersom bemanningsgraden kan påverkas av flera faktorer, såsom elevers olika behov, skolbibliotekariens uppdrag och skolans övriga bemanning.

Utredningen bedömer att den föreslagna beskrivningen av syftet med skolbiblioteket och definitionen av vad ett skolbibliotek ska vara ger riktlinjer som bör minska riskerna för att bemanningsgraden, av exempelvis ekonomiska skäl, blir orimligt låg. Resonemang om bemanningsgrad kan utvecklas i de allmänna råd om skolbibliotek som utredningen föreslår.

Det finns stora fördelar med att skolbibliotekarien finns på skolenheten under större delen av skoldagen. Detta underlättar samarbetet

[234] Regeringen (2020e).
[235] 22 kap. 3 § skollagen.

med lärarna och rektorn samt relationsbyggandet med eleverna. En skolbibliotekarie som i stor utsträckning är på plats på skolan främjar också ett aktivt och regelbundet arbete med miljön, beståndet med mera.

Det behöver emellertid finnas flexibilitet för huvudmännen att organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar. Ibland kan det exempelvis vara lämpligt med en organisation där en skolbibliotekarie delar sin tjänst på två eller tre mindre skolor. Utredningen menar att det endast i undantagsfall är rimligt att en skolbibliotekarie delar sin tjänst på fler än tre skolor. Det är viktigt att skolhuvudmännen tar skolbibliotekariers arbetssituation i beaktande när bemanning av skolbiblioteksverksamheten planeras. Det finns risk för att skolbibliotekarier söker sig till andra biblioteksorganisationer, exempelvis folkbibliotek, om skolbibliotekarierna inte erbjuds tjänster med rimliga förutsättningar.

Ett ytterligare argument för att stärka bemanningen i skolbibliotek är att skolbibliotekarien ofta har en viktig roll när det gäller tillgängliga medier från exempelvis Legimus. För elever med läsnedsättning eller annan funktionsnedsättning kan det vara särskilt betydelsefullt med en skolbibliotekaries kompetens om vilka resurser som finns att tillgå. Skolbibliotekarien kan också bidra med lån av dessa och annan praktisk hantering.

Om en skolhuvudman väljer att anställa en eller flera skolbibliotekarier med ansvar för flera skolor är det viktigt att dessa skolbibliotekarier med jämna mellanrum är på plats på de olika skolorna. Olika former av digitala skolbibliotekariestöd kan vara väsentliga komplement på skolor med lågt bemannade skolbibliotek. Det ska emellertid, enligt utredningen, inte vara tillåtet att helt ersätta bemanning med ett digitalt skolbibliotekariestöd.

Ett sätt att lösa bemanningen är att skolbiblioteket samverkar med folkbiblioteket, så att en bibliotekarie från folkbiblioteket har en del av sin tjänst på skolbiblioteket. Mer om detta i kapitel 6.

Skolbibliotekariers examen

Utredningen föreslår att huvudmannen ska sträva efter att anställa skolbibliotekarier som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand annan relevant akade-

misk examen. Den som har en äldre bibliotekarieexamen av det slag som utfärdades fram till 1993 ska jämställas med den som har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap.[236]

Förslaget syftar till att stärka likvärdigheten och kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten. Utgångspunkten för förslaget är att personer med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap har bäst förutsättningar att främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet. Skolinspektionen beskriver också i sin kvalitetsgranskning från 2018 att skolbibliotekariens utbildning har betydelse för verksamheten och konstaterar exempelvis att fackutbildade skolbibliotekarier oftare än annan skolbiblioteksspersonal är involverade i arbetet med medie- och informationskunnighet.[237] Kvaliteten blir högre när fackutbildade bibliotekarier ansvarar för skolbiblioteksverksamheten. Det finns därmed skäl att förtydliga vem som ska få anställas som skolbibliotekarie. Vårt förslag innebär en förstärkning jämfört med nu gällande rätt som inte ställer något krav avseende skolbibliotekariernas examen eller utbildning.

Bland de som i dag är anställda för att arbeta i skolbibliotek är en relativt stor andel lärare. Utredningen har varit i kontakt med rektorer, skolbiblioteksamordnare och fackutbildade bibliotekarier som beskriver att det finns fördelar med att även lärare kan arbeta som skolbibliotekarier. Många lärare har erfarenheter, kunskaper och utbildning som gör att de ofta har förutsättningar att bidra till en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet. Som konstateras i 6.5.1 är bibliotekarie ett bristyrke, varför det också skulle blir svårt för flera skolhuvudmän att leva upp till ett krav på att endast anställa personer med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Utredningen föreslår därför att skolhuvudmän i andra hand ska kunna anställa personal med annan relevant examen. Vad som ska anses vara relevant examen får utvecklas i praxis så som det gjorts för andra yrkesgrupper, men vi bedömer att det bland annat bör avse lärarexamen. Ett exempel på liknande reglering i skollagen gäller kuratorer, där avsaknad av lagreglering om krav på viss utbildning eller examen har gjort att det i stället utvecklats en praxis om lämplig utbildningsbakgrund.

[236] När vi i detta betänkande skriver om personer med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap avser vi även personer med en äldre bibliotekarieexamen.
[237] Skolinspektionen (2018c).

För att en skolbibliotekarie som saknar examen inom biblioteks- och informationsvetenskap ska kunna säkra att skolbiblioteket uppnår sitt syfte kan det krävas utbildningsinsatser. Även fackutbildade bibliotekarier kan, i sitt arbete som skolbibliotekarier, ha behov av mer kunskap om exempelvis barn- och ungdomslitteratur, pedagogik eller skolans organisation. Läs vidare i kapitel 6 om hur kompetensen i skolbiblioteket kan stärkas.

Skolbibliotekets syfte och definition

Utredningen föreslår att syftet med skolbiblioteket ska preciseras i skollagen. Till betydande del innebär det att sådant som är reglerat eller rekommenderat på andra nivåer lagfästs. Den förstärkning av elevers rätt till skolbibliotek som detta innebär är motiverad av resultat- och likvärdighetsskäl.

Att det i dag inte är författningsreglerat i skollagen vilken funktion skolbiblioteket ska fylla har lett dels till att skolbibliotek inte får resurser för sitt uppdrag, dels till att skolbibliotek underutnyttjas. Ett uttalat syfte bidrar också till en tydlig inriktning när mål och aktiviteter för skolbiblioteket ska konkretiseras. Dessutom bidrar ett explicit syfte till att alla som arbetar i skolan har gemensamma förväntningar på skolbiblioteksverksamheten.

Ett skäl till förtydligandet av syftet är dessutom att det ger Skolinspektionen förutsättningar att inom ramen för den regelbundna tillsynen effektivt granska skolbiblioteken. Tillsyn är ett sätt att säkerställa att intentionerna med bestämmelserna uppnås och att eleverna får en likvärdig utbildning.

Att skolbibliotekets huvuduppgifter, läsfrämjande och arbete med medie- och informationskunnighet, regleras i skollagen förändrar inte att skolbiblioteket bidrar med mer än dessa uppgifter på en skola. Av skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet ska främja alla elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära och av läroplanerna framgår att alla som arbetar i skolan ska ”medverka till att utveckla elevernas känsla för samhörighet, solidaritet och ansvar för människor också utanför den närmaste gruppen”.[238] Dessa regleringar gäller hela skolan, även skolbiblioteket, och alla som arbetar i

[238] 1 kap. 4 § skollagen, avsnitt 2.1 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.1 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.1 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.2 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.2 SKOLFS 2013:148.

skolan, även skolbibliotekarierna. Utredningen bedömer därmed att skolbibliotekets betydelse för elevers utveckling och lärande samt för skolans värdegrundsarbete redan är reglerat och att det inte finns behov av ytterligare bestämmelser om detta i regleringen av skolbibliotekets syfte.

Det angivna syftet hindrar inte heller att skolbiblioteket, i mån av tid och resurser, även utvecklar sin verksamhet inom andra områden. Vilka ytterligare mål som ett skolbibliotek ska ha bestäms på respektive skola.

Den föreslagna nya paragrafen där syftet med skolbiblioteket beskrivs, bör, enligt utredningen, placeras i anslutning till paragraferna om elevhälsa och studie- och yrkesvägledning, eftersom skolbiblioteket liksom dessa verksamheter bör betraktas som en central resurs för att nå utbildningens mål.

Läsande samt medie- och informationskunnighet

Vi föreslår att det ska anges i skollagen att skolbibliotek ska främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Skolbibliotekets ansvar och roll på skolan förtydligas därmed och den specifika kompetens som skolbibliotekarier bidrar med blir synliggjord.

Skolbibliotekets tradition när det gäller att främja läsande är stark, och ska fortsätta vara det. Läsförmåga är avgörande för att eleverna ska klara sina studier i alla ämnen och det är därför angeläget att hela skolan är engagerad i elevers läsning. Skolbiblioteket ska, enligt utredningens uppfattning, spela en viktig roll för att främja läsningen.

Skolbiblioteken ska också bidra till att öka elevernas medie- och informationskunnighet. Förmågan att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och sammanhang är central. Liksom läsförståelsen är medie- och informationskunnighet också en förmåga som är väsentlig för elevers möjligheter att vara aktiva samhällsmedborgare och att delta i det demokratiska samtalet samt för elevers kunskapsutveckling i skolans alla ämnen.

Det är viktigt att ta tillvara den specifika kompetens som skolbibliotekarier har inom läsande och medie- och informationskunnighet. Om lärare samarbetar med en skolbibliotekarie inom båda dessa områden kan det få avgörande betydelse för elevernas utbildning.

Förtydligandet av syftet i skollagen gäller alla obligatoriska skolformer samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Utredningen har i sitt arbete erfarit att det läsfrämjande arbetet generellt sett minskar för äldre elever, medan arbete med medie- och informationskunnighet i en del fall är bristfälligt för yngre elever. Utredningen anser att denna tendens är olycklig och menar att ett förtydligande av syftet som gäller för alla skolformer kan bidra till att skolbibliotekarier som arbetar på skolor med yngre elever i högre utsträckning involverar arbete med medie- och informationskunnighet och att skolbibliotekarier på gymnasieskolor och högstadieskolor i högre utsträckning än nu prioriterar läsfrämjande arbete. Arbetet med att främja läsande respektive medie- och informationskunnighet är inte två isolerade uppgifter utan kan med fördel integreras med varandra, men båda perspektiven är väsentliga, såväl i lågstadiet som i gymnasieskolan.

Skollagen reglerar i dag inte syfte med skolbibliotek men i läroplanerna anges att rektor har ett särskilt ansvar för att ”skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens”.[239] Utredningen har övervägt att använda denna nuvarande formulering i läroplanerna för att tydliggöra syftet med skolbibliotek i skollagen. Vår bedömning är dock att ”språklig förmåga” och ”digital kompetens” inte tillräckligt distinkt åskådliggör skolbibliotekets kärnverksamhet. Genom den föreslagna formuleringen i skollagen ”främja läsande och medie- och informationskunnighet” belyses vad som är särskilt viktigt. Vi menar att det föreslagna syftet kan leda till ett tydligare fokus för skolbiblioteksverksamheten och en bredare förståelse för varför skolbiblioteksverksamhet med fackutbildade bibliotekarier behövs på skolor. Under avsnittet ”Ändringar i läroplanerna” nedan argumenterar vi vidare för varför det även, i koherens med detta, är lämpligt att justera formuleringarna i läroplanerna.

[239] Avsnitt 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:37), avsnitt 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:250), avsnitt 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:251), avsnitt 2.8 förordningen (SKOLFS 2010:255), avsnitt 2.6 förordningen (SKOLFS 2011:144) och avsnitt 2.6 förordningen (SKOLFS 2013:148).

En gemensam och ordnad resurs med ett utbud av digitala och analoga medier som ska präglas av allsidighet och kvalitet

Av förarbetena till skollagen framgår att skolbibliotek vanligtvis avser ”en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande och som ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande”.[240] Utredningen menar att elevers rätt till skolbibliotek i bemärkelsen ”en gemensam och ordnad resurs av medier” bör framgå av skollagen.

Elevers tillgång till sakprosa, skönlitteratur och digitala medier är beroende av hur resurserna presenteras. Det är därför viktigt att det tydliggörs att beståndet ska vara gemensamt och ordnat. Detta innebär att resurserna tillgängliggörs för en stor grupp elever och att det inte är lämpligt att skolor exempelvis sprider ut alla böcker i olika klassrum utan har en särskild lokal för skolbiblioteket.

För att på ett ändamålsenligt sätt kunna främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet behöver beståndet bestå av såväl analoga som digitala källor. Vi har ovan, i avsnitt 4.4.5, konstaterat att det finns specifika fördelar med att i skolan arbeta med tryckt text. Icke desto mindre har utredningen haft kontakt med bland annat skolchefer som argumenterar för skolbibliotek med endast digitala resurser. Vi anser att det, av den anledningen, är väsentligt att krav på tillgång till analoga medier också tydliggörs i skollagen. Även tillgången på digitala medier behöver betonas i skollagen, så att utvecklingen av det digitala beståndet också prioriteras.

För att även ange en viss innehållslig riktning för skolbibliotekens bestånd föreslår utredningen att skollagen ska ange att medierna ska präglas av allsidighet och kvalitet. Denna formulering stämmer också överens med hur bibliotekslagen beskriver kravet på folkbibliotekens utbud.[241] Mediebeståndet är betydelsefullt bland annat eftersom skolbiblioteken därigenom kan bidra till att främja elevers läsintresse och fria läsning. Begreppet allsidig synliggör också behovet av den ideologiska, politiska och religiösa mångfalden i utbudet. En väsentlig kvalitativ aspekt är att beståndet är åldersadekvat. Den föreslagna formuleringen innebär att skolbibliotekarier behöver gallra, bevara och köpa in utifrån allsidighet och kvalitet. Utredningens uppfattning är att denna kompetens finns på de flesta skolbibliotek och om den

[240] Prop. 2009/10:165 s. 284.
[241] 6 § bibliotekslagen.

saknas bör skolhuvudmannen ta ansvar för att stärka samordningen av beståndsutvecklingen.

Hur beståndet kan utformas och vilken roll som skolhuvudmannen kan ha för att samordna detta, bör klargöras i allmänna råd, se nedan. Det är även i detta sammanhang viktigt att hänsyn tas till skolors olika förutsättningar och behov.

Biblioteksplaner

Utredningen föreslår att varje skolhuvudman ska anta skolbiblioteksplaner för sin skolbiblioteksverksamhet. Det innebär att samma krav ställs på offentliga och enskilda huvudmän. En av grundprinciperna för 2010 års skollag är att samma regler så långt som möjligt ska gälla oavsett huvudman. Exempelvis gäller samma regler om tillgång till skolbibliotek för både offentliga och fristående skolor och det är därmed lämpligt att samma regler ska gälla även för biblioteksplaner. I dag har bara kommuner och regioner krav på sådana planer.[242]

Skolbiblioteksplanen behöver för kommunala skolhuvudmän inte vara ett eget dokument utan kan vara en del av kommunens biblioteksplan. De olika skolenheterna behöver inte heller ha en egen skolbiblioteksplan utan det är, liksom tidigare, möjligt med en skolbiblioteksplan på mer övergripande nivå. Utredningen menar att de lokala förutsättningarna bör vara avgörande för om skolbiblioteksplanen ska vara en del av kommunens plan, en del av skolhuvudmannens plan eller om varje skolenhet bör formulera en egen plan.

Om skolbiblioteksplanen är på en mer övergripande nivå, är det ofta lämpligt att komplettera den med en skolbiblioteksplan eller motsvarande på skolenhetsnivå. Denna plan bör då förhålla sig till den mer övergripande planen.

Skolinspektionen har funnit att en del skolbiblioteksverksamheter är berörda i de kommunala biblioteksplanerna, men då ofta är så summariskt beskrivna att biblioteksplanerna inte kan användas som ett redskap i utvecklingsarbetet för de enskilda skolbiblioteken. Bilden bekräftas av deltagare i denna utrednings hearings. En deltagare uttryckte att skolbiblioteken ”pliktskyldigt nämns i en bisats i kommunens biblioteksplan”. Ett sätt att stärka skrivningarna om skolbiblioteken i biblioteksplanerna är att i skollagen explicit nämna krav på

[242] 17 § bibliotekslagen.

planer för skolbiblioteksverksamheten. Detta kan också främja samverkan mellan folkbibliotek och skolbibliotek, vilket det finns behov av, se vidare kapitel 5.

Kravet på biblioteksplaner är betydelsefullt eftersom en skolbiblioteksplan kan vara ett viktigt verktyg för huvudmannen, rektorn, lärarna, skolbibliotekarien med flera. Många rektorer tar i för liten utsträckning ansvar för skolbibliotekens verksamhet och utveckling och skolbiblioteken är sällan del av skolans systematiska kvalitetsarbete.[243] Utredningen ser att biblioteksplaner kan ha ett värde för skolbibliotekens uppföljning och utveckling.

I denna plan eller i dokument som kan kopplas till planen, synliggörs skolbibliotekets funktioner bland annat genom konkretiserade mål och visioner samt aktiviteter. Planen kan därmed bli ett väsentligt verktyg i det systematiska kvalitetsarbetet, både på skolenhets- och huvudmannanivå. Även själva processen att ta fram skolbiblioteksplanen är värdefull, då detta blir ett tillfälle för olika personer och kompetenser att tydliggöra sina förväntningar på varandra och på verksamheten. När en plan för skolbiblioteksverksamheten tas fram i ett särskilt dokument är det därför viktigt att det, precis som för kommunens lagreglerade biblioteksplan, görs på ett sätt som involverar de olika centrala intressenterna.

Ändringar i läroplanerna

Utredningen förslår att det tydliggörs i läroplanerna att rektor ska ansvara 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.

Det behöver klargöras i läroplanerna *hur* skolbiblioteket ska användas i den pedagogiska verksamheten. Den främsta orsaken till att skolbiblioteken i för låg utsträckning är en integrerad del av skolornas pedagogiska arbete är, enligt utredningen, brister i samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. Detta beror i sin tur på att det saknas strukturer för samarbete och att rektor inte tar ansvar för att skolbiblioteket används som en del av undervisningen.[244] Skolbiblioteket

[243] Skolinspektionen (2018c).
[244] Ibid.

är en del av utbildningen, och det är därför främst rektors ansvar att skapa förutsättningar för samarbete, vilket behöver tydliggöras i läroplanerna.

De föreslagna ändringarna av läroplanerna är också en följdändring av vårt förslag om att i skollagen ange syfte med skolbibliotek. Vi anser att det är viktigt att beskrivningen av rektors ansvar för skolbibliotekets verksamhet justeras även i läroplanerna, då den nuvarande formuleringen är för vag och delvis missvisande. Den befintliga formuleringen om att ”stärka elevernas språkliga förmåga” synliggör inte de läsfrämjande insatser som syftar till att öka läsintresset och den fria läsningen. När det gäller den fria läsningen kompletterar skolbibliotekarier ofta lärare genom att rikta uppmärksamheten mot elevers personliga upplevelse av läsning. Skolbiblioteket fyller i detta sammanhang en unik funktion som bör belysas tydligare. Läsande bidrar förvisso till att stärka den språkliga förmågan men läsandet har också ett egenvärde. Att främja läsande handlar även om att få fler elever att beröras av litteratur, något som riskerar att hamna i skymundan med den nuvarande läroplansregleringen som framhåller den språkliga förmågan. Det är delvis genom att stärka det fria läsandet som skolbiblioteken kan bidra till bildning i bredare mening. Denna funktion som skolbiblioteket kan ha behöver synliggöras i läroplanerna och vi anser att formuleringen ”främja läsande” är ett sätt att göra detta.

Begreppet ”språkliga förmåga” bör förstås som såväl läsande som skrivande och talande. Arbetet med förmågorna läsa, skriva, tala och samtala sker ofta parallellt i skolan. Skolbibliotekets verksamhet har emellertid främst en tonvikt på läsandet, vilket beskrivits i 4.4.1, och det är därför rimligt att det är specifikt denna förmåga som nämns i detta sammanhang i läroplanerna. Betoningen på läsandet innebär *inte* att skolbibliotekets verksamhet inte har betydelse för elevers språkliga förmåga. Tvärtom spelar läsfrämjande aktiviteter en avgörande roll för att stärka elevers språk. Utvecklingen av den språkliga förmågan bör dock snarare betraktas som en effekt av det läsfrämjande arbetet, som genomförs bland annat i skolbiblioteket, än som kärnan i skolbiblioteksverksamheten.

Läsfrämjande innebär en form av konkretisering av hur skolbiblioteket bidrar för att stärka den språkliga förmågan. Utredningen menar att en sådan precisering kan vara betydelsefull av flera skäl. Ju mer precist regleringarna är formulerade desto tydligare blir fokus för skolbiblioteksverksamheten, vilket också kan bidra till en bred-

are förståelse för varför skolbiblioteksverksamhet med fackutbildade bibliotekarier behövs på skolor.

Utifrån innehållet i utbildningen inom biblioteks- och informationsvetenskap är det också rimligt att förvänta sig att fackutbildade bibliotekarier i högre utsträckning har förmåga att främja läsande än att stärka andra delar av elevers språkliga förmåga. Utbildningarna behandlar exempelvis läsvanor, läsfrämjande metoder, läsning i olika kontexter, olika gruppers läspraktiker samt hur man söker texter och medier som läsare och använder dem. På något liknande sätt behandlas dock inte frågor som har relevans för elevers skrivande, talande och samtalande.[245] Detta talar också för att begreppet språklig förmåga bör ersättas med att främja läsande.

Även den andra delen av rektors ansvar för skolbiblioteket i läroplanerna ”stärka elevernas /…/ digitala kompetens” bör justeras. Vi anser att skolbibliotekariernas uppdrag blir tydligare med formuleringen ”stärka elevernas/…/ medie- och informationskunnighet”. Genom detta begrepp preciseras den del av arbetet med den digitala kompetensen som skolbibliotekarier främst är utbildade för att arbeta med. Preciseringen tydliggör också att de delar av den digitala kompetensen som exempelvis omfattar att hantera en dator och dess programvaror inte förväntas vara främst skolbibliotekariers ansvarsområde. Begreppet medie- och informationskunnighet är dessutom ett vedertaget begrepp, bland annat inom biblioteks- och informationsvetenskapen, och det är lämpligt att begreppet införs i läroplanernas förordningstext.

Formuleringen ”stärka arbetet med medie- och informationskunnighet” inkluderar även bibliotekariens arbete med analoga informationskällor som böcker och tidningar. Skolinspektionen har identifierat ett utvecklingsområde avseende användandet av analoga informationskällor i undervisningen om källkritiskt förhållningssätt,[246] och utredningen anser därför att det är värdefullt att även kompetensen att använda, analysera och värdera icke-digitala källor omfattas av regleringen.

[245] Uppgifter till utredningen från representanter för de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna, den 7 december 2020.
[246] Skolinspektionen (2018d).

Inköpsstöd till skolbibliotek

Utredningen föreslår att en förutsättning för att en kommun ska kunna få inköpsstöd från Kulturrådet ska vara att inte bara folkbibliotek utan även skolbibliotek som är belägna i kommunen har möjlighet att ta del av stödet. I dag finns en tendens att inköpsstödet främst kommer folkbibliotek till del, vilket innebär att skolbibliotekens behov av böcker och andra medier inte alltid tillgodoses.

För skolbibliotek kan det vara mycket värdefullt att få del av statliga medel för inköpsstöd. Enligt Kungliga bibliotekets kartläggning av skolbibliotekens medieförsörjning utgör storleken på medieanslag ett stort problem.[247] Många skolbibliotekarier som utredningen haft kontakt med vittnar också om liten budget och stora behov av inköp. Den ansträngda budgeten försvårar skolbibliotekariernas arbete med att utveckla beståndet, vilket får negativa konsekvenser för såväl det läsfrämjande arbetet som arbetet med medie- och informationskunnighet. Inköpsstödet kan få stor betydelse för skolbibliotekens möjlighet att erbjuda eleverna ett allsidigt och kvalitativt utbud.

Det är folkbiblioteken som administrerar ansökningarna, oavsett om det är fråga om inköp till skolbibliotek vid kommunala eller fristående skolor. Det finns administrativa fördelar med att folkbiblioteken samordnar ansökningarna om inköpsstöd till skolbibliotek, i stället för att varje skola ska inkomma till Kulturrådet med en egen ansökan. Som beskrivits ovan i avsnitt 4.1.6 gäller redan i dag att även fristående skolor kan få del av bidraget, fastän ansökan vanligen administreras av kommunen via folkbiblioteket. Folkbibliotekets samordning kan ses som en service gentemot de enskilda skolhuvudmännen belägna i kommunen. En ordning där de enskilda huvudmännen i stället själva får ansöka om inköpsstöd skulle innebära en ökning av administrationen för Kulturrådet, men är också tänkbar. Detta är en fråga som Kulturrådet får ta ställning till i sina anvisningar för ansökan om inköpsstöd.

Formuleringen om att inköpsstödet ska kunna nå skolor ”som är belägna i kommunen” syftar till att visa att det är möjligt för alla skolor i kommunen att få del av inköpsstödet, oavsett om skolorna har en kommunal eller annan huvudman. Det kan finnas behov av att i regleringen göra denna markering eftersom folkbiblioteken ofta har tätare kontakter med de kommunala skolornas skolbibliotek än

[247] Kungliga biblioteket (2019c).

med skolbiblioteken på de fristående skolorna. Redan i dag är det dock så att även skolbibliotek på fristående skolor kan få del av inköpsstödet om de exempelvis ingår i kommunens arbete med att stimulera barns och ungas läsning.[248] Den föreslagna regleringen innebär inte att samtliga skolor belägna i kommunen varje år måste ingå i kommunens ansökan.

Allmänna råd om skolbibliotek och systematiskt kvalitetsarbete

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd om skolbibliotek.

Det finns behov av ytterligare stöd och vägledning för hur man på skolenhets- respektive skolhuvudmannanivå bör organisera och styra skolbiblioteksverksamheten så att den blir ändamålsenlig. När skollagen och läroplanerna ändras bör Skolverket därför ges i uppdrag att ta fram allmänna råd om skolbibliotek. Detta ligger också i linje med Läsdelegationens förslag angående råd om hur man kan bygga upp och även följa upp och utvärdera en skolbiblioteksverksamhet.[249] Skolverket avstyrkte i sitt remissvar detta förslag, med motiveringen att det inte fanns tydligt stöd i författningarna som råden skulle kunna utgå från. Utredningen menar att det i och med de förslag som läggs i detta betänkande bör kunna finnas författningsstöd att utgå från och håller därmed för sannolikt att Skolverket kommer att ompröva sin bedömning under förutsättning att de författningsförslag som presenteras i detta betänkande genomförs.

De kontakter vi haft under utredningsarbetet har enhälligt uttryckt att allmänna råd om skolbibliotek skulle få stor spridning och ha potential att få avgörande betydelse.

Som vi redogjort för i avsnitt 4.1.6 är allmänna råd inte bindande regler, men kan ändå i mycket hög grad styra utvecklingen. Erfarenheten och praxis visar att skollagens nuvarande reglering om skolbibliotek inte har fått tillräcklig effekt, utan att det finns behov av ytterligare styrning, dels i form av förtydligade regler dels genom allmänna råd.

Liksom Läsdelegationen, menar vi att Skolverket i de allmänna råden, bör ta hänsyn till de olika förutsättningar och behov som

[248] Kulturrådet (2020c).
[249] SOU 2018:57 s. 108.

skolor har. Skolverket bör, vilket också Läsdelegationen betonade, i detta arbete inhämta synpunkter från relevanta aktörer, bland annat Sveriges Kommuner och Regioner och Kungliga biblioteket.[250]

Allmänna råd om skolbibliotek kan bland annat handla om:

- Hur bemanningen på olika sätt kan organiseras utifrån lokala förutsättningar, antalet elever och elevernas behov.
- Hur ett kvalitativt och allsidigt bestånd bör utformas med både analoga och digitala resurser.
- Hur elever kan göras delaktiga i exempelvis arbetet med beståndet och miljön.
- Hur rektor kan skapa förutsättningar för ett väl fungerande samarbete mellan lärare i olika ämnen och skolbibliotekarier.
- Hur samordning på huvudmannanivå bör organiseras exempelvis avseende lokaler, bemanning, bestånd på olika språk, digitala databaser och kompetensutveckling.
- Hur planer för skolbibliotek bör utarbetas och användas, deras koppling till den kommunala biblioteksplanen samt hur skolbibliotekarien, lärarna, eleverna, rektorn och representanter för skolhuvudmannen kan göras delaktiga i detta arbete.
- Hur skolbibliotek kan samverka med folkbibliotek och skolbibliotek vid andra skolenheter samt samarbeta med den regionala biblioteksverksamheten.
- Hur skolor utan eget skolbibliotek på skolenheten kan tillgodose elevers dagliga behov av skönlitteratur, sakprosa och digitala medier, genom till exempel ett bokrum.
- Hur skolbiblioteksverksamhet kan kompletteras med ett digitalt skolbibliotekariestöd.

Allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att revidera sina allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete.

Skolinspektionens granskning visar att skolbiblioteket ofta är osyn-

[250] SOU 2018:57 s. 108.

ligt i skolornas kvalitetsarbete. Denna erfarenhet redogjorde även skolbibliotekarier, skolbiblioteksamordnare och andra representanter från huvudmän och skolor för i utredningens hearings. Endast en minoritet av deltagarna menade att det systematiska kvalitetsarbetet inom deras organisationer synliggjorde kvalitet i skolbiblioteket. Flera deltagare uttryckte att det saknades en strategi för hur skolbiblioteket bäst skulle kunna integreras i den pedagogiska verksamheten. Dialoger i samband med i det systematiska kvalitetsarbetet kan skapa delaktighet och samförstånd om resultat, kvalitet och utvecklingsbehov. Det behöver därför tydliggöras i de allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete att skolbibliotekets verksamhet bör vara del av kvalitetsarbetet. Det bör handla om hur kraven i skollagen och läroplanerna kan uppfyllas samt om hur skolbiblioteksverksamheten följs upp och utvärderas. Skolverket behöver i samband med revideringen av de allmänna råden också se över sina befintliga stödmaterial om systematiskt kvalitetsarbete.

Tillgång till bibliotek på förskolan och inom den kommunala vuxenutbildningen

Utredningen föreslår att regeringen ska tillsätta en statlig utredning som ska utreda om det bör införas krav på tillgång till bibliotek för barn inom förskolan och elever inom den kommunala vuxenutbildningen.

Det ingår inte i denna utrednings direktiv[251] att kartlägga barns och elevers tillgång till biblioteksverksamheter inom dessa skolformer men det har, under utredningens gång, blivit tydligt att det eventuellt vore rimligt att reglera krav på tillgång till ändamålsenlig biblioteksverksamhet som en del av utbildningen även i förskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

Enligt förskolans läroplan ska barnen ”erbjudas en stimulerande miljö där de får förutsättningar att utveckla sitt språk genom att lyssna till högläsning och samtala om litteratur och andra texter.”[252] Genom att förskolor bygger upp ett eget bibliotek eller samverkar med folkbiblioteket kan förskolans läsmiljö utvecklas och barns intresse för läsning stimuleras.

[251] Regeringen (2019a) och regeringen (2020b).
[252] Avsnitt 1 förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

Flera kommuner, till exempel Lund och Helsingborg, har gjort satsningar på bibliotek i förskolor.[253] Såväl Kulturrådet som Skolverket genomför också insatser för att stimulera barns språkutveckling i förskolan. En satsning som haft betydelse för förskolors utbud av litteratur är det regeringsuppdrag om bokgåvor till förskolan som Kulturrådet fick 2018. Det handlade om högläsning och om att sprida böcker till samtliga landets förskolor för att stärka det läsfrämjande arbetet.

Kulturrådet driver också sedan 2015 en nationell satsning på små barns språk- och läsutveckling kallad Bokstart, som från och med 2018 kopplats till förskolan. Satsningen ska bland annat leda till att utveckla samarbetet mellan folkbiblioteken och förskolan.[254] I budgetpropositionen för 2021 beräknar regeringen att 15 miljoner kronor avsätts 2021 och 20 miljoner kronor årligen från och med 2022 för en utbyggnad av Bokstart.[255]

Skolverkets kompetensutvecklingsinsats Läslyftet har beskrivits ovan, 3.5.1. Sedan verksamhetsåret 2017/18 kan även förskolan delta i Läslyftet. Regeringen har uttalat att 25 miljoner kronor ska avsättas årligen för Läslyftet under 2021–2023.[256]

I november 2020 presenterade också en statlig utredning förslag om hur förskolans arbete med barnens språkutveckling i svenska kan stärkas.[257] Mot bakgrund av de omfattande statliga läsfrämjande insatserna i förskolan är det relevant att utreda krav på barns tillgång till bibliotek inom förskolan.

När det gäller den kommunala vuxenutbildningen följer av läroplanen för vuxenutbildningen att varje elev som har slutfört studier inom vuxenutbildningen, i den utsträckning som framgår av elevens individuella studieplan, ska kunna ”använda bibliotek och deras resurser.”[258] Det saknas statistisk information om i vilken utsträckning det finns tillgång till skolbibliotek, men det finns anledning att befara att antalet minskar. Utredningen har kontaktats av bibliotekarier och lärare som är oroliga över nedläggningar av skolbibliotek inom vuxenutbildningen.

[253] Hultgren & Johansson (2016).
[254] Kulturrådet (2020a).
[255] Prop. 2020/21:1, utgiftsområde 16.
[256] Ibid.
[257] SOU 2020:67.
[258] Avsnitt 2.1 förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

I Kungliga bibliotekets rapport *Demokratins skattkammare – förslag till nationell biblioteksstrategi* från 2019 framhålls också att det saknas överblick och organisation när det gäller vuxenutbildningens biblioteksverksamhet, vilket riskerar leda till att eleverna där får en ojämlik tillgång till biblioteksservice. Rapportförfattarna menar att vuxenutbildningens behov av bibliotek behöver kartläggas och att biblioteksverksamheten som de vuxna eleverna har tillgång till behöver en samlad upprustning.[259]

I KB:s föreslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 påpekas också att vuxenutbildningens biblioteksverksamhet behöver tydliggöras i kommande revideringar av biblioteks- och skollagarna.[260] Skolverket instämmer i sitt remissyttrande över den föreslagna biblioteksstrategin, och menar att biblioteken inom vuxenutbildningen bör få en generell och permanent kraftig upprustning. Skolverket tillägger att frågan om kostnader och övriga konsekvenser för skolhuvudmännen behöver utredas ytterligare.[261]

4.6.2 Bedömningar

Utredningens bedömningar:

- Rektor bör vara chef över skolbibliotekarier.
- Skolhuvudmän bör utse en skolbiblioteksamordnare.
- Det bör finnas en planering för hur elevers dagliga behov av medier ska tillgodoses, i de fall när skolbiblioteksverksamhet organiseras genom samverkan med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet.
- Om det införs ett statligt sektorsbidrag enligt vad som föreslås i betänkandet *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28) bör regeringen tydliggöra att insatser i skolbiblioteket kan finansieras genom detta bidrag. Om utformning och konsekvenser av ett större statligt sektorsbidrag utreds vidare, som föreslagits, bör utgångspunkten vara att skolbiblioteket ska ingå i detta bidrag.

[259] Kungliga biblioteket (2019b).
[260] Ibid.
[261] Skolverket (2019e).

Skälen till utredningens bedömningar

Rektor som skolbibliotekariernas chef

Utredningen bedömer att rektor bör vara chef över skolbibliotekarierna.

Vi har under utredningen mött både rektorer och bibliotekarier som beskriver att det finns fördelar med att rektor är chef för den personal som ansvarar för skolbiblioteksverksamheten. På det sättet blir skolbiblioteket en naturlig del av den pedagogiska verksamheten, så att skolbiblioteket används som pedagogisk resurs och kommer alla elever till del. Rektorers engagemang för skolbiblioteket förefaller öka när de ansvarar för personalen i skolbiblioteket.

Rektorer får också insyn i skolbiblioteksverksamheten när de genomför utvecklingssamtalen med bibliotekarien. En annan fördel med att rektor är chef över personalen på skolbiblioteket är att rektor på så vis kan styra över bibliotekariernas arbetstid, vilket underlättar när rektor ska skapa förutsättningar för samarbetet mellan skolbibliotekarierna och lärarna. Även möjligheten för rektor att organisera gemensam tid för planering och kompetensutveckling för lärare och bibliotekarier ökar om rektor har personalansvar för bibliotekarierna.

Som tidigare påtalats är det viktigt att skolbibliotek synliggörs i det systematiska kvalitetsarbetet. Rektor har stor betydelse för att detta ska ske och rektorers kontakt med bibliotekarier är härvidlag avgörande. Detta är också ett skäl till att rektor bör ha personalansvar över bibliotekarien.

Under utredningsarbetet har vi mött skolbibliotekarier som har den kommunala bibliotekschefen som sin närmsta chef. Fördelar med detta, som lyfts av deltagare under våra hearings, är att bibliotekarien på så vis blir en del av ett kollegium med andra bibliotekarier. Några av de bibliotekarier vi haft kontakt med har uttryckt att en risk med att ha rektor som chef kan vara att bibliotekarietjänster, i tider av besparingar, dras in till förmån för lärartjänster. De föreslagna regleringarna om tydligare krav på bemannade skolbibliotek bör dock minska den risken.

Vi gör sammantaget bedömningen att det är lämpligt att rektor är chef över de bibliotekarier som är verksamma inom skolbibliotek. Möjligheten att skolbiblioteksverksamheten används som en del av skolans övriga pedagogiska verksamhet ökar på så vis markant och detta är centralt för en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet.

Även avseende skolbiblioteksverksamhet som organiseras genom samverkan gör utredningen bedömningen att rektor bör vara bibliotekariernas chef, se avsnitt 5.6.2.

Skolbiblioteksamordnare

Utredningen bedömer att det finns tydliga fördelar med att på huvudmannanivå utse en skolbiblioteksamordnare. Behoven kan variera mellan olika huvudmän. För en liten huvudman, som bara har någon eller ett par skolenheter med få elever inom sin organisation, kan det vara aktuellt att gemensamt med andra huvudmän utse en skolbiblioteksamordnare, som ansvarar för skolbiblioteken hos fler skolhuvudmän. För större huvudmän kan en eller flera skolbiblioteksamordnare inom huvudmannen vara en värdefull funktion.

De förslag som utredningen presenterar avseende bemanning innebär att skolbiblioteken inom den närmaste framtiden kommer att behöva bemannas delvis med personer som inte har examen inom biblioteks- och informationsvetenskap. En skolbiblioteksamordnare på huvudmannanivå kan utgöra ett väsentligt stöd för dessa personer och bidra till att kunskap om läsfrämjande aktiviteter och medie- och informationskunnighet delas och sprids inom huvudmannens organisation. En skolbiblioteksamordnare kan också, i mån av tid, stärka bemanningen av skolbiblioteket på mindre skolor och bistå med digitalt skolbibliotekariestöd. Det är därmed, i de flesta fall, lämpligt att skolbiblioteksamordnaren har en examen i biblioteks- och informationsvetenskap.

Som nämnts i 4.4.8 kan en skolbiblioteksamordnare hålla i nätverk, anordna kompetensutveckling och delta i rekryteringar. Denna typ av aktiviteter bedöms bli ännu viktigare när skolbibliotekets uppdrag förtydligas och när fler skolbibliotekarier anställs.

En skolbiblioteksamordnare kan också verka för att skolhuvudmannen tar ett samordnat ansvar för beståndet. Det finns stora fördelar med att samverka om medier, i synnerhet när det gäller litteratur på olika språk, där specifika behov på olika skolenheter kan variera över tid. Förslaget om att skolbiblioteket ska erbjuda ett allsidigt och kvalitativt utbud bör också stärka behoven av ett pågående samtal om val av medier. Här kan en skolbiblioteksamordnare spela en viktig roll.

Elevers dagliga behov av medier

Utredningen bedömer att det bör finnas en planering för hur elevers dagliga behov av medier ska tillgodoses, om skolan, i stället för att erbjuda ett skolbibliotek på skolenheten, samverkar med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skola.

Elevers läsande och medie- och informationskunnighet stimuleras genom tillgång till skönlitteratur, sakprosa och digitala medier. Inte minst behöver det fria läsandet uppmuntras genom exponering av en variation av böcker. Det är därför väsentligt att skolenheter som inte har ett skolbibliotek på plats, planerar hur eleverna på annat sätt kan få tillgång till böcker och andra medier. Detta kan exempelvis lösas genom en bokbuss eller ett bokrum på skolan.

Statligt sektorsbidrag till skolan

Utredningen bedömer att om det införs ett statligt sektorsbidrag enligt förslag i *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* från 2020, bör regeringen tydliggöra att skolbiblioteksverksamhet kan finansieras genom ett sådant statligt bidrag. Om frågan om utformning och konsekvenser av ett större statligt sektorsbidrag utreds vidare, som också föreslagits, bör utgångspunkten vara att skolbiblioteket ska ingå i detta bidrag.[262]

Ovan nämnda utredning föreslår att flera av de nuvarande riktade statsbidragen till skolväsendet slås samman till ett sektorsbidrag som ska ”stödja skolverksamheten och stimulera utveckling utifrån lokala behov och prioriteringar i syfte att öka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen”.[263] Avsikten är att åstadkomma en permanent statlig medfinansiering av skolan. Skolbiblioteksverksamhet kan, som beskrivits i detta kapitel, ha stor betydelse för att öka likvärdigheten och kvaliteten i skolans undervisning. Vi bedömer därför att sektorsbidraget, om det inrättas, ska kunna användas för finansiering av skolbiblioteksverksamhet. Vi bedömer att denna uppfattning stämmer överens med nämnda utrednings intentioner. Utredningen om en mer likvärdig skola föreslår att sektorsbidraget ska få användas för insatser som finns beskrivet i en treårig handlingsplan som upprättas av huvudmannen. Några begränsningar för vilka insatser en sådan hand-

[262] SOU 2020:28. Förslaget om statligt sektorsbidrag är en konkretisering av förslag i SOU 2017:35.
[263] SOU 2020:28 s. 522.

lingsplan ska kunna innehålla diskuteras inte närmare, i stället betonas att insatser i till exempel fritidshemmet bör kunna inkluderas. För att undvika osäkerhet bör regeringen, om sektorsbidraget, införs tydliggöra att insatser för skolbiblioteket kan finansieras med detta bidrag.

Frågan om statens finansiering av skolan hänger nära samman med frågan om skolans huvudmannaskap. Den sakpolitiska överenskommelsen Januariavtalet från 2019, anger att ”ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan” ska tas fram.[264] Utredningen om en mer likvärdig skola föreslår, som nämnts ovan, att ett större statligt sektorsbidrag utreds vidare i samband med att detta beslutsunderlag tas fram.[265]

Utredningen om en mer likvärdig skola argumenterar för att staten på sikt, genom detta större sektorsbidrag, ska ta ett ännu större ansvar för finansieringen av förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan samt eventuellt andra skolformer. Sektorsbidraget bör, enligt utredningen om en mer likvärdig skola, omfatta ”åtminstone kostnadsslagen undervisning och lärverktyg”. Skolverket räknar i dag skolbiblioteket som kostnader för lärverktyg (se kapitel 7).[266] Att skolbibliotek räknas som en del av kostnadsslaget lärverktyg gör, enligt vår uppfattning, att skolbibliotek bör omfattas av det föreslagna sektorsbidraget, om det införs.

Skolbiblioteket är, som denna utredning visar, dessutom ett centralt verktyg för att nå skolans mål. Det skulle få negativa konsekvenser för elevers utbildning att lämna skolbiblioteken utanför om det införs en statlig finansiering för skolan genom ett sektorsbidrag. Om huvudmännen själva ansvarar för finansieringen av skolbiblioteket medan staten ansvarar för finansiering av en stor del av skolans övriga kostnader, är risken stor att skolbiblioteket blir föremål för återkommande besparingar. Skolbibliotekets personal är viktig för skolans arbete med att nå sina mål. Lönekostnader för skolbibliotekets personal bör därför finansieras på samma sätt som lönekostnader för lärare och det pedagogiska ledarskapet.

Ökad statlig styrning behandlas alltså både i Skolkommissionens utredning från 2017, i den sakpolitiska överenskommelsen Januariavtalet från 2019 och i utredningen om en mer likvärdig skola från

[264] Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019).
[265] SOU 2020:28.
[266] Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

2020. Frågor om likvärdighet och statlig styrning påverkar hela skolsystemet och därmed även alla elevers tillgång till kvalitativ skolbiblioteksverksamhet. Det är därför viktigt att skolbiblioteksverksamhet uppmärksammas i samband med diskussioner om statlig styrning och finansiering av skolan.

5 Tydliggöra former för samverkan om skolbiblioteksverksamhet

I kapitel 3 och 4 finns beskrivningar av hur skolor på olika sätt utifrån lokala förhållanden kan organisera elevernas tillgång till skolbiblioteksverksamheten. Vi har också beskrivit hur skolor kan ge visst bibliotekariestöd på distans.

Ett sätt för skolor att ge elever tillgång till ett skolbibliotek är, som tidigare redovisats, att organisera skolbiblioteksverksamheten genom att samverka med ett närliggande folkbibliotek. Det förekommer också att skolbiblioteksverksamhet organiseras genom samverkan med ett skolbibliotek på en annan skolenhet.

I följande kapitel redogörs först för gällande rätt avseende samverkan, 5.1. Därefter beskriver vi skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med folkbibliotek, 5.2, och sedan beskrivs i avsnitt 5.3 skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med ett annat skolbibliotek. I 5.4 avhandlas frågan om möjligheter till mer informella samarbeten mellan folkbibliotek, skolor och skolbibliotek. I avsnitt 5.5 redogörs för samarbete med den regionala biblioteksverksamheten. I avsnitt 5.6 sammanfattar vi vilka utmaningar och behov vi ser avseende samverkan om skolbiblioteksverksamhet. Avslutningsvis beskriver vi våra förslag och bedömningar samt resonerar om skälen till dessa, 5.7.

5.1 Gällande rätt

Nedan redogör vi för bestämmelser med betydelse för skolbiblioteksverksamhet som organiseras genom samverkan.

Begreppet *samverkan* kan ha delvis olika innebörd i olika sammanhang, men det handlar om att hjälpa varandra eller, som det hette i äldre lagstiftning, ”räcka varandra handen”.

Allmänna bestämmelser om samverkan mellan myndigheter finns i förvaltningslagen (2017:900), som anger: ”En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter”.[1] Offentligägda, det vill säga oftast kommunala, skolor betraktas som myndigheter i förvaltningslagens mening. Det innebär att de offentligägda skolorna ska kunna samverka med varandra. Det finns inget motsvarande krav för fristående skolor.

Regler om samverkan mellan bibliotek finns i bibliotekslagen (2013:801). Det handlar bland annat om att bibliotek ska ”ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande”. Av bibliotekslagen framgår också att Kungliga biblioteket, KB, ska ”främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet”, skolbiblioteken inkluderat.[2]

Kultursamverkansmodellen är av central betydelse för samverkan mellan skolbibliotek och regional biblioteksverksamhet. Regler om kultursamverkansmodellen finns i lagen (2010:1919) respektive förordningen (2010:2012) om fördelningen av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Regler om hur skolor kan samverka med varandra, bland annat för att organisera skolbiblioteksverksamhet, finns i skollagen (2010:800) och kommunallagen (2017:725).[3]

5.1.1 Bibliotekslagens regler om samverkan och kultursamverkansmodellen

Samverkan om litteratur

Bibliotekslagen innehåller som nämnts ovan regler om att bibliotek ska samverka om sin litteratur. Varken skolbiblioteken eller folkbiblioteken är *skyldiga* att samverka med andra bibliotek om litteraturen, utan får själva välja i vilken utsträckning de vill tillhandahålla litteratur ur de egna samlingarna till andra bibliotek.[4]

Regeringen har i förarbetena till den nuvarande bibliotekslagen påtalat värdet av att bibliotek samverkar om sin litteratur: ”Det är betydelsefullt att biblioteksväsendet integreras bättre så att den sam-

[1] 8 § förvaltningslagen.
[2] 14–16 §§ och 18 § bibliotekslagen och 3 § förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. Biblioteket.
[3] 23 kap. skollagen och 3 kap. kommunallagen.
[4] 15 § bibliotekslagen.

lade nationella resurs som biblioteksväsendet utgör kan komma alla till del". Mot bakgrund av kommunernas skiftande förutsättningar ansåg regeringen dock att det var ett för stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen att göra bestämmelsen om samverkan tvingande för skolbibliotek och folkbibliotek. Regeringen betonar därmed frivilligheten och att endast de skolbibliotek som finner det lämpligt och har möjlighet behöver tillhandahålla litteratur till andra bibliotek.[5]

Att det är frivilligt för skolbibliotek och folkbibliotek att samverka om litteratur innebär exempelvis att ett folkbibliotek *kan* ställa litteratur till ett skolbiblioteks förfogande, men det finns inte någon reglerad sådan skyldighet.

Samverkan med regional biblioteksverksamhet

Varje region ska gentemot folkbiblioteken bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att "främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet", vilket kan anses vara en samverkande roll.[6]

Den regionala biblioteksverksamheten är inte skyldig, men *kan*, utöver att samverka med folkbiblioteken också erbjuda verksamhet till skolbibliotek. I bibliotekslagens förarbeten har regeringen uttalat att "där det är lämpligt bör /…/ även till exempel skolbiblioteksverksamhet som bedrivs i länet kunna beaktas i arbetet".[7]

Kultursamverkansmodellen

Kultursamverkansmodellen, som infördes 2011, innebär att en region ansöker om statsbidrag från Kulturrådet, som beviljar medel som regionen i sin tur fördelar till olika kulturverksamheter, däribland regional biblioteksverksamhet.

De bidrag som fördelas genom kultursamverkansmodellen kan komma skolbiblioteken till godo via den regionala biblioteksverksamheten, då den regionala biblioteksverksamheten som tidigare nämnts, i sitt arbete även kan beakta skolbiblioteksverksamheten. Regionen

[5] Prop. 2012/13:147 s. 41.
[6] 11 § bibliotekslagen.
[7] Prop. 2012/13:147 s. 35.

ansvarar för att bidragsgivningen inom kultursamverkansmodellen bland annat främjar en god tillgång för länets invånare till ”biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet”.[8]

En förutsättning för bidrag är att regionen har upprättat en regional kulturplan. Med en regional kulturplan avses ”en beskrivning av de prioriteringar som regionen vill göra i fråga om regional kulturverksamhet”.[9] De medel som fördelas genom kultursamverkansmodellen ska bland annat bidra till att de nationella kulturpolitiska målen uppnås. Målen för kulturpolitiken är att ”kulturen ska vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. Kreativitet, mångfald och konstnärlig kvalitet ska prägla samhällets utveckling.”[10]

5.1.2 Skollagen och kommunallagen om samverkan

Ett förslag som framgår av kapitel 4 är att införa reglering om att skolbiblioteksverksamhet ska kunna organiseras genom samverkan.

Som vi redogjort för i avsnitt 3.1.2 får enskilda huvudmän samt sameskolan och specialskolan ersättning från elevernas hemkommuner för bland annat kostnader för skolbibliotek. Att fristående och statliga skolor ersätts för sina kostnader för skolbibliotek visar, enligt utredningens uppfattning, tydligt att lagstiftarens intention var att kostnader ska uppstå för alla skolor för att säkra elevernas tillgång till skolbibliotek. Det är således inte meningen att tillgången ska säkras exempelvis genom att skolor kostnadsfritt nyttjar folkbibliotek eller skolbibliotek på andra skolor.

Nedan redogör vi för skollagens regler om när kommuner kan samverka genom att lämna uppgifter inom skolan på entreprenad samt för kommunallagens regler om samverkan genom kommunalförbund eller gemensam nämnd.

[8] 8 § förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.
[9] 5 § förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.
[10] Riksdagen (2009) och 4 § förordningen om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Skolbibliotek och entreprenad

Skollagen medger att en skolhuvudman överlämnar vissa uppgifter på entreprenad till en annan skolhuvudman. Det är inte rättsligt prövat om skolbibliotek är en sådan uppgift som får överlämnas på entreprenad. Huvudregeln är att det inte är tillåtet att överlämna uppgifter på entreprenad om de är ”hänförliga till undervisning”, som det uttrycks i skollagen. Viss undervisning, exempelvis modersmålsundervisning, får dock överlämnas på entreprenad.[11]

Skolhuvudmän kan ha svårt att, inom sin befintliga organisation och verksamhet, erbjuda elever det de enligt skollagen har rätt till. Syftet med att överlämna uppgifter på entreprenad är vanligen att ge alla elever en likvärdig tillgång till utbildning. Om huvudmannen exempelvis inte kan erbjuda eleverna den modersmålsundervisning som de har rätt till, kan denna läggas ut på entreprenad och på så vis får eleven sådan undervisning genom en annan huvudmans försorg.[12]

Samverkan om skolbibliotek genom kommunalförbund

Kommuner går inte sällan samman i kommunalförbund som får ett samlat ansvar för utbildningsfrågorna för de kommuner som ingår i förbundet, vilket kan inkludera ansvar för skolbibliotek. Ibland lämnar en kommun också över ansvaret för vissa av sina skolor till ett kommunalförbund, exempelvis gymnasieskolorna, men behåller ansvaret för andra skolor.

Ett kommunalförbund är en fristående offentligrättslig juridisk person. Om en angelägenhet, exempelvis utbildning inklusive skolbiblioteksverksamheten, lämnats över till ett kommunalförbund blir förbundet huvudman för, och övertar ansvaret för, utbildningen inklusive skolbiblioteksverksamheten.

De frågor som kommuner som är medlemmar i ett förbund överlämnar till förbundet faller efter överlämnandet utanför deras egna befogenheter. Det innebär exempelvis att en kommun som har överlämnat ansvaret för skolbiblioteksverksamheten till ett kommunalförbund måste förhålla sig till vad kommunalförbundet bestämmer och inte kan fatta andra, egna beslut om kommunens skolbibliotek.[13]

[11] 23 kap. skollagen.
[12] Regeringen (2015b).
[13] 3 kap. 8–9 §§ kommunallagen och prop. 2016/17:171 s. 307.

Samverkan om skolbibliotek genom gemensam nämnd

Det förekommer också att kommuner samverkar om utbildningsfrågor via en gemensam nämnd. En gemensam nämnd är till skillnad från ett kommunalförbund inte en egen juridisk person, utan var och en av de samverkande kommunerna behåller sitt huvudmannaskap och sitt ansvar. Det innebär att när kommuner samverkar om exempelvis skolbiblioteksverksamhet i en gemensam nämnd, har varje samverkande kommun ändå kvar sitt eget ansvar för skolbiblioteksverksamheten och också sin beslutsbefogenhet om kommunens skolbibliotek.

5.2 Skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med folkbibliotek

Det förekommer att skolor på olika sätt samverkar med folkbibliotek. Det kan exempelvis handla om att klasser besöker folkbiblioteket eller om utbyte av medier. På skolor som saknar ett eget bibliotek på skolenheten förekommer även samverkan som inte syftar till att komplettera den egna skolbiblioteksverksamheten inom enheten, utan till att ersätta en sådan. Detta avsnitt har för avsikt att beskriva när ”tillgång till skolbibliotek” erbjuds eleverna genom en verksamhet som förutsätter samverkan med folkbiblioteket.

Det finns exempel på kommuner där folkbiblioteket tar ett så övergripande ansvar för skolbiblioteksverksamheten, att det i praktiken är folkbiblioteket som garanterar tillgången till skolbibliotek. I Östersunds kommun finns det exempelvis en överenskommelse mellan Barn- och utbildningsförvaltningen och Kultur- och fritidsförvaltningen om skolbiblioteksservice som omfattar samtliga skolenheter inom grundskolan och grundsärskolan i kommunen. Utredningen benämner även verksamheter såsom den i Östersund, som en form av samverkan, eftersom det är skolhuvudmannen och rektor som har ansvar för skollagsreglerad verksamhet. Även när det är personalen på folkbiblioteket som arbetar med skolbiblioteksverksamheten, är det skolhuvudmannen och rektor som har det yttersta ansvaret, varför det även i dessa fall är frågan om en samverkan.

Enligt den officiella biblioteksstatistiken fanns det 2019 sammanlagt 404 skolor som organiserade sin skolbiblioteksverksamhet

i samverkan med ett folkbibliotek.[14] Dessa verksamheter utgjorde ungefär 30 procent av det totala antalet halvtidsbemannade skolbibliotek.

Termen ”integrerade bibliotek” används ibland för att beskriva när skolor organiserar skolbiblioteksverksamheten tillsammans med folkbiblioteket. Bland annat använder KB begreppet i sin exempelenkät för insamling av statistik och anger:

> Som integrerat bibliotek räknas ett bemannat serviceställe som har flera funktioner och flera målgrupper som behöver specialiserad service. Det kan t.ex. vara ett folkbibliotek som samtidigt fungerar som skolbibliotek.[15]

I förslaget till en nationell biblioteksstrategi från 2019 beskrev KB, i stället för att använda begreppet integrerade bibliotek, att inget hindrar att folk- och skolbibliotek *kombineras* (vår kursivering).[16] Även Louise Limberg, professor i biblioteks- och informationsvetenskap, och Anna Hampson Lundh, docent i biblioteks- och informationsvetenskap, har argumenterat för att benämna dessa bibliotek som kombinerade. De anser att begreppet integrerade kan leda till en sammanblandning med analyser av bibliotekets pedagogiska roll och den där tillhörande diskussionen om högre eller lägre grad av integration i undervisningen.[17]

5.2.1 Stora variationer rörande verksamhet och organisation

Skolbiblioteksverksamhet som organiseras genom samverkan med ett folkbibliotek kan vara av mycket olika karaktär. Ibland är folkbiblioteket placerat på samma adress som skolan, ibland ligger folkbiblioteket en bit ifrån skolan. I landsbygder kan avstånden vara relativt stora och vi har stött på exempel på skolor där eleverna endast ges möjlighet att besöka biblioteket i samband med resor till tätorten som skolan gör av andra skäl, exempelvis för studiebesök eller för att inom ramen för undervisningen i idrott och hälsa gå till simhallen.

Våra kontakter med bibliotekarier visar att även synen på öppettider, personal och bestånd varierar. Vissa folkbibliotek har särskilda

[14] Kungliga biblioteket (2020a).
[15] Kungliga biblioteket (2020b).
[16] Kungliga biblioteket (2019b).
[17] Limberg & Lundh (2013).

öppettider för elever och har då stängt för allmänheten medan andra bjuder in medborgare och elever samtidigt.

När det gäller personal, finns det exempel på folkbibliotek där en eller flera av bibliotekarierna helt är inriktade mot skolbiblioteksverksamhet. Bibliotekarierna vid dessa bibliotek kan, trots att de arbetar på samma arbetsplats, ha olika chefer och delvis olika arbetsuppgifter och uppdrag beroende på om de har ansvar för folkbiblioteksverksamhet eller skolbiblioteksverksamhet. Det förekommer också att en eller flera av bibliotekarierna har ansvar för skolbiblioteksverksamhet som en del av sin tjänst och arbetar med folkbiblioteksverksamhet under resten av sin tid.

Det är vanligt att folkbibliotek och kommunala skolor hör till olika förvaltningar inom kommunen. Förvaltningarna har olika benämningar i olika kommuner men en relativt vanlig modell är att kommunens kultur- och fritidsförvaltning (eller motsvarande) ansvarar för folkbiblioteken medan utbildningsförvaltningen (eller motsvarande) ansvarar för skolan. Skolbibliotekarier kan vara anställda både vid exempelvis kultur- och fritidsförvaltningen och vid utbildningsförvaltningen.

Hur biblioteken hanterar inköp av bestånd skiljer sig också åt. När skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan med folkbiblioteket delas beståndet ibland upp så att folkbiblioteket har olika avdelningar för de respektive verksamheterna, medan andra har en gemensam budget, där inköpta medier tillgängliggörs för samtliga målgrupper, såväl allmänheten som eleverna.

Det finns också stora variationer när det gäller vilka aktiviteter som erbjuds när skolorna organiserar sin skolbiblioteksverksamhet i samverkan med folkbibliotek. Enligt Kungliga biblioteket är det vanligt att folkbiblioteket i dessa sammanhang erbjuder en slags basverksamhet till skolorna. Detta basutbud består ofta av genomgång och visning av bibliotekets resurser med databaser och fysiskt bestånd samt gruppbesök med tillfälle att låna medier. Folkbiblioteken kan också stödja undervisningen genom olika former av tilläggstjänster som så kallade bokprat (samtal och presentationer om litteratur), informationssökning och källkritik.[18]

Utredningen har haft kontakt med bibliotekarier som anser att den skolbiblioteksverksamhet de är verksamma i och som bedrivs genom samverkan med folkbiblioteket fyller så gott som alla de funktioner som man kan förvänta sig av ett skolbibliotek. Andra biblio-

[18] Kungliga biblioteket (2014).

tekarier har en mer negativ bild av den verksamhet som bedrivs. En tendens verkar vara att de läsfrämjande insatserna dominerar över arbetet med medie- och informationskunnighet när skolbiblioteksverksamhet organiseras i samverkan med folkbibliotek. Detta beskrivs till exempel i en kommunal utredning om skolbiblioteksverksamheten i Kramfors från 2018, och bilden har bekräftats av bibliotekarier som utredningen haft kontakt med i andra kommuner.[19]

Även när det gäller samarbete med lärarna finns det stora variationer. Det finns å ena sidan exempel på skolbiblioteksverksamheter som organiseras i samverkan med folkbibliotek där biblioteks- och skolpersonalen har hittat välfungerande former för detta, men å andra sidan beskriver flera att det är svårt att få till stånd ett kvalitativt samarbete. Utmaningar med att samarbeta verkar öka när bibliotekarierna vid folkbiblioteket inte har rektor som chef. Som vi konstaterar i kapitel 4 är det även på skolor med egen skolbiblioteksverksamhet inom enheten värdefullt att skolbibliotekarierna har rektor som chef. Detta kan stärka möjligheterna att skapa goda förutsättningar för samarbete, exempelvis genom gemensamma möten och organisering av gemensam kompetensutveckling.

I skriften *Skola + bibliotek = skolbibliotek. Formaliserat samarbete mellan folkbibliotek och skola* från 2014 konstaterar KB att motiven bakom att organisera skolbiblioteksverksamheten i samverkan med folkbibliotek skiljer sig åt. Ibland springer samverkan ur en strävan efter att skapa en verksamhet med exempelvis bredare kompetensgrund och ett mer omfattande bestånd. I andra fall noterar KB att samverkan snarare etablerats på grund av resursbrist.[20] Vad som är orsaken till att man valt att organisera skolbiblioteksverksamheten genom samverkan med folkbibliotek påverkar, enligt de erfarenheter utredningen tagit del av, såväl hur verksamheten utformas som hur samarbetet mellan bibliotekarier och lärare fungerar.

5.2.2 Samordningsvinster och möjligheter

I vissa fall framstår samordningsvinsterna och de ekonomiska fördelarna med att organisera skolbiblioteksverksamheten i samverkan med ett folkbibliotek som uppenbara. Ett exempel är Bräcke kommun

[19] Kramfors kommun (2018).
[20] Kungliga biblioteket (2014).

i Jämtland, där det vårterminen 2020 sammanlagt fanns 614 grundskoleelever, fördelade på tre skolområden: Bräcke, Gällö och Kälarne. De flesta av eleverna gick i Bräckes eller Gällös skolområden, medan det i Kälarne endast fanns knappt hundra elever. Genom att erbjuda skolbiblioteksverksamhet i samverkan med folkbiblioteket inom varje skolområde kan skolorna i Bräcke kommun ge alla sina elever, även de i Kälarne, tillgång till bibliotek med generösa öppettider och bibliotekarie. Bräcke kommun kan därmed säkerställa en skolbiblioteksverksamhet med relativt god medieförsörjning för samtliga elever i kommunen på ett sätt som troligen blivit mer kostsamt om skolorna skulle ha egna skolbibliotek vid de respektive enheterna.[21]

Samverkan med folkbibliotek kan vara ett effektivt sätt att ge elever tillgång till alla de böcker och andra medier som finns på folkbiblioteket. Det framhålls inte sällan av huvudmän som ett ekonomiskt effektivt sätt att använda personella resurser och lokaler.

Enligt forskarna Limberg och Lundh är det främst av organisatoriska och ekonomiska skäl som samverkan etablerats mellan de olika kommunala biblioteksverksamheterna, folkbibliotek och skolbibliotek.[22] Alla sju kommuner och det län som undersöktes i Kulturrådets metodutredning från 1991 om att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan med folkbibliotek, uppgav ekonomiska skäl till att de organiserat skolbiblioteksverksamheten på detta sätt.[23] Kulturrådets utredning är som angetts gammal men enligt denna utrednings erfarenheter är det fortfarande ofta av ekonomiska skäl som skolenheter väljer att organisera sin skolbiblioteksverksamhet i samverkan med folkbibliotek.

Det finns dock skäl att i sammanhanget framhålla att kvaliteten i verksamheten kan vara hög, även om motiven till organisationen främst varit ekonomiska. Folkbibliotek där även skolbiblioteksverksamhet bedrivs kan fungera som en plats att mötas på för olika grupper och generationer. När folkbiblioteket även erbjuder skolbiblioteksverksamhet lär också bibliotekarierna vid folkbiblioteket känna eleverna och kan därmed stärka utvecklingen av folkbiblioteksverksamheten så att den möter barns och ungas behov. Det finns även exempel på folkbibliotek som, tack vare samverkan med skolan, initierar teman som engagerar såväl elever som allmänheten. Elever

[21] Uppgift till utredningen från Bräcke kommun den 1 juni 2020.
[22] Limberg & Lundh (2013).
[23] Kulturrådet (1991).

som går till folkbiblioteket som barn och ungdomar, vänjer sig också vid lokalen och verksamheten. Man skulle kunna anta att de därmed i större utsträckning fortsätter vara biblioteksbesökare som vuxna, även om utredningen inte tagit del av några studier som kan belägga detta.

Avslutningsvis bör det betonas att beståndet på ett folkbibliotek ofta kan bli betydligt bredare än på ett skolbibliotek på en liten skola. Ett stort bilderboksbestånd samt tillgång till fler vuxenromaner och mer litteratur på olika språk kan exempelvis vara fördelar med att organisera skolbiblioteksverksamheten i samverkan med folkbibliotek.

5.2.3 Konflikter och problem med resursfördelning

Det uppstår ibland konflikter mellan skolan och folkbiblioteket när skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan. Det kan exempelvis gälla organisatoriska frågor. Konflikterna hänger delvis samman med det som även belysts i 4.2, att skolbiblioteket befinner sig i skärningspunkten mellan utbildning och kultur. Som tidigare beskrivits, ingår skolor och folkbibliotek ofta i olika kommunala förvaltningar med skilda budgetområden, verksamhetsplaner, rutiner et cetera. Bibliotekarier som vi har haft kontakt med under utredningsarbetet har beskrivit att det händer att det uppstår en dragkamp mellan olika idéer och visioner, men också mellan förvaltningar och nämnder och ibland till och med mellan personal och personalkategorier.

Det faktum att det saknas en författningsreglerad definition av vad ett skolbibliotek är och vad skolbiblioteksverksamheten ska syfta till leder också till otydliga förväntningar. Utredningen har även mött bibliotekarier som beskriver att lärare tror att skolan samverkar med folkbiblioteket medan det i själva verket inte finns någon överenskommelse om samverkan överhuvudtaget.

Enligt bibliotekslagen ska folkbibliotek vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov.[24] Det innebär att bibliotekarier vid folkbibliotek svårligen kan neka elever och lärare att besöka folkbiblioteken. Skollagens bestämmelse om tillgång till skolbibliotek innebär emellertid inte endast att elever ska få möjlighet att *besöka* ett bibliotek. I förarbetena till skollagen anges, som nämnts i kapitel 4, att skolbiblioteken spelar en viktig roll för att stimulera elevernas

[24] 6 § bibliotekslagen.

intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen.[25] För att elevers besök vid biblioteket ska fylla dessa funktioner behöver bibliotekarier som arbetar på folkbiblioteken få möjlighet att förbereda sig inför att elever kommer till biblioteket. Det är därför, för såväl elevers utbildning som för bibliotekariers arbetssituation, väsentligt att det förs en dialog om hur skolor och folkbibliotek ska samverka.

Bristfällig samverkan mellan olika förvaltningar kan försvåra samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. KB har noterat att skolbibliotekarier som är anställda av kommunens kultur- och fritidsförvaltning, eller motsvarande, ibland har svårt att bli en integrerad del av skolan.[26] En konsekvens av detta kan bli att det uppstår ännu större hinder än vad som tidigare beskrivits för att skolbiblioteksverksamheten ska inkluderas i skolans systematiska kvalitetsarbete, vilket även många skolbibliotekarier i utredningens hearings beskrev som en utmaning.

Ekonomiska och personella resurser

En relativt vanlig erfarenhet bland bibliotekarier på folkbiblioteken verkar vara att man från skolenhetens eller skolhuvudmannens sida underskattar behovet av de personella och ekonomiska resurser som krävs för att bedriva en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet. Detta får till följd att bibliotekarier som är anställda för att ansvara för folkbiblioteksverksamheten ibland behöver kompensera och stötta skolbiblioteksverksamheten, vilket i sin tur får konsekvenser för vilken service folkbiblioteket kan erbjuda allmänheten vid de folkbibliotek där även skolbiblioteksverksamhet bedrivs. Flera bibliotekarier som utredningen varit i kontakt med har beskrivit exempel på hur skolor förhandlat ner bibliotekens kostnadsberäkningar för skolbiblioteksverksamheten, vilket innebär en risk för att resurserna blir så bristfälliga att det inte går att erbjuda en kvalitativ verksamhet varken till elever eller allmänhet. En bibliotekarie beskrev att ”skolorna äter upp folkbiblioteken”. Det tycks inte sällan finnas en kamp mellan olika intressen om vad verksamheternas begränsade resurser ska användas till.

[25] Prop. 2009/10:165 s. 284.
[26] Kungliga biblioteket (2019c).

Biblioteksverksamhetens innehåll och lokalerna

De konflikter som uppstår vid samverkan kan även handla om verksamhetens innehåll. Skolbiblioteket har delvis en annan funktion än folkbiblioteket och detta får konsekvenser för exempelvis vilka medier som köps in och hur skyltning av böcker genomförs. En bibliotekarie som arbetade med skolbiblioteksverksamhet som organiserades i samverkan med folkbiblioteket beskrev i en av utredningens hearings en utmaning kopplad till detta. Bibliotekarien ville sortera böckerna efter genrer för att underlätta för barn och ungdomar att hitta böcker som liknade en annan bok som de gillat. Detta protesterade emellertid lärare på skolan mot med argumentet att detta skulle kunna få till följd att eleverna inte i tillräckligt stor utsträckning breddade sin läsning. Enligt denna bibliotekarie visar detta exempel att det kan finnas en risk att folkbiblioteket ”tappar bort lustläsningen” när de även ska bedriva skolbiblioteksverksamhet.

Konflikterna berör också lokalerna. De positiva effekter själva skolbibliotekets lokal kan ge för eleverna och deras bildning och utbildning går ofta förlorade när folkbiblioteket är placerat i en annan byggnad och har begränsade öppettider för eleverna.

Det kan även vara svårt att skapa plats för de olika aktiviteter som behöver rymmas i ett folkbibliotek som även ska erbjuda skolbiblioteksverksamhet. Här finns behov av utrymme inte bara för elevers lärande, utan också för att exempelvis allmänheten ska kunna läsa tidskrifter i lugn och ro samt för de små barnens sagostunder, bland annat vid besök från förskolor.

Lokaler är också ofta en bristvara i skolans värld och i de fall där folkbiblioteket är inrymt i skolans lokaler finns det exempel på hur rummet används för andra ändamål, varpå även folkbiblioteksverksamheten och bibliotekarierna som arbetar på folkbiblioteket påverkas. Utredningen har även fått ta del av exempel på folkbibliotek som varit förlagda vid skolenheter som stängts för att skolan bedömt att lokalen behövs för andra ändamål, exempelvis till en större matsal när skolans elevantal ökat.

Bibliotekarierollen och samarbetet

Bibliotekariens roll kan vara otydlig när skolbiblioteksverksamhet organiseras i samverkan med folkbibliotek. Detta kan också leda till konflikter. I en magisteruppsats har Mette Landgren undersökt hur bibliotekarier uppfattar sin professionella yrkesroll vid skolbiblioteksverksamhet som organiseras på detta sätt. I uppsatsen beskriver de flesta bibliotekarierna att de trivs med att arbeta på vad som i studien kallas integrerade folk- och skolbibliotek, bland annat tack vare den stora variationen i arbetsuppgifter. Landgren konstaterar dock att arbetet på dessa bibliotek ofta upplevs som stressigt och intensivt. De olika användargrupperna kräver till exempel att bibliotekarien snabbt kan skifta mellan olika förhållningssätt. Även förväntningarna på samarbete med många olika yrkeskategorier, både inom skola och kulturförvaltning, gör att yrkesrollen ibland beskrivs som splittrad för bibliotekarierna. Rent praktiskt kan det också vara svårt att hinna med alla de möten som är en förutsättning för ett väl fungerande samarbete och bibliotekarierna har delvis svårt att finna balans i arbetet och arbetsuppgifterna.[27]

En förklaring till att bibliotekarier som arbetar med skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med folkbibliotek finner det utmanande att begränsa arbetet kan, enligt Landgren, vara att biblioteksarbete av tradition är en form av servicearbete.[28] Flera av de bibliotekarier och bibliotekschefer som vi haft kontakt med i vårt utredningsarbete bekräftar att bibliotekarier vid folkbibliotek har svårt att hinna erbjuda en ändamålsenlig verksamhet för såväl elever som allmänheten. En bibliotekschef beskrev det så här: ”Bibliotekarier på folkbiblioteken vänder ut och in på sig själva för att stötta lärare som kommer till biblioteket men lärarna har ofta för dålig framförhållning och uppgiften för folkbibliotekarierna blir ibland nästan omöjlig.”

Det kan finnas olika förklaringar till att lärare i dessa sammanhang upplevs ha bristande framförhållning. Det kan handla om att lärare inte i tillräcklig utsträckning planerat sin undervisning, men grundproblemet kan också vara att lärare har svårt att använda skolbiblioteket som en pedagogisk resurs om det kräver att läraren alltför långt i förväg, och utan att kunna ta hänsyn till hur undervisningsgruppen utvecklas under terminen, måste ansöka om tider för att besöka eller ta

[27] Landgren (2006).
[28] Ibid.

del av bibliotekets verksamhet. Kort framförhållning påverkar, oavsett orsaker, skolbibliotekariernas möjligheter att möta eleverna på ett adekvat sätt. Detta hänger delvis samman med svårigheter att hitta lämpliga samarbetsformer mellan lärare och skolbibliotekarier. Det förefaller relativt ovanligt med planerade och kontinuerliga möten mellan lärare och bibliotekarier när skolbiblioteksverksamhet organiseras i samverkan med folkbibliotek, och informella mötestillfällen uppstår också mer sällan när bibliotekarien inte är en del av skolans personalgrupp. Utredningen har i sitt arbete mött bibliotekarier som beskriver det som att skolbiblioteksverksamheten ofta ”glöms bort” och att bibliotekarierna sällan bjuds in till möten på skolan.

När folkbiblioteket ligger på en annan adress än skolan, verkar det särskilt svårt att få till stånd ett välfungerande samarbete mellan bibliotekarier och lärare. I en studentuppsats om avstånd och användning av skolbiblioteksverksamhet visade Tova Sandberg att de lärare som hade ett bibliotek i skolans lokaler hade tätare kontakt och mer välfungerande samarbete med bibliotekarierna samt att biblioteket var mer integrerat i undervisningen än för dem som var hänvisade till ett bibliotek utanför skolan. Sandberg påpekar emellertid att det inte är möjligt att visa att det är just det fysiska avståndet som varit av avgörande betydelse. Andra faktorer, såsom att de skolor som var placerade utanför skolans lokaler inte endast fungerade som skolbibliotek utan också som folkbibliotek, kan ha haft betydelse för studiens resultat.[29]

Lånesystem, skyltning och öppettider

Ytterligare en källa till konflikt när skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan med folkbibliotek gäller lånesystem. Bibliotekarier som utredningen haft kontakt med har beskrivit att det förekommer att folkbibliotek vill att läraren ska ha ett ”lärarlånekort” och ta ansvar för elevernas lån, vilket lärare ibland ställer sig skeptiska till. När elever använder sina privata lånekort på folkbiblioteket för att låna böcker som de ska läsa i skolan kan också det leda till konflikter, om folkbiblioteket skickar krav på återlämning hem till vårdnadshavare som inte vet att deras barn har lånat böcker, eller

[29] Sandberg (2014).

elever förväntas använda den lånade boken i utbildningen under längre tid än vad den ordinarie lånetiden medger.

En annan svårighet med skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med folkbibliotek kan vara hur lokalerna arrangeras. Bibliotekarier som utredningen haft kontakt med har exempelvis beskrivit det som att skyltningen då ofta behöver bli en kompromiss mellan de olika behov allmänhet och elever har. Folkbibliotekets större samlingar riskerar även att ”skymma sikten” så att elever inte upptäcker böcker som är relevanta för dem.

Även öppettiderna kan bli en källa till konflikter. Från skolans sida vill man ofta att biblioteket ska öppna tidigt på dagen, i samband med att skolan startar, men detta kan innebära att det inte finns ekonomiska och personella resurser för att bemanna biblioteken kvälls- och helgtider, vilket påverkar allmänhetens tillgång till biblioteket negativt. Viss verksamhet vid folkbiblioteken kan också fungera bättre om biblioteket inte samtidigt är öppet för elever, exempelvis besök från förskolan och från den dagliga verksamheten för personer med funktionsnedsättning. Det är inte alltid lämpligt att biblioteket håller öppet för alla målgrupper samtidigt, vilket kan få konsekvenser för såväl skolans som allmänhetens tillgång till biblioteket.

Oklara förutsättningar

Det har gjorts försök att beskriva hur samverkan mellan skolor och folkbibliotek bör organiseras för att ge elever tillgång till ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet och minimera de utmaningar och intressekonflikter som beskrivits ovan. I en metodutredning av Kulturrådet från 1991 anges att det är en grundförutsättning att ett bibliotek då är lokaliserat till skolan och att samarbetet bör omfatta bland annat hur huvudmännen ska dela på kostnaderna och formulera mål för verksamheten.[30]

Kulturrådet konstaterar att det inte alltid fungerar på detta sätt och att variationen är stor.[31] Det råder ofta oklarheter om vad som ska vara gemensamt och hur verksamheten ska drivas och bekostas. Kulturrådets analys är som nämnts närmare trettio år gammal, men problembilden förefaller fortfarande vara aktuell. Det är än i dag dessa

[30] Kulturrådet (1991).
[31] Ibid.

oklarheter som i utredningens kontakter anges som de viktigaste skälen till de problem som relativt ofta verkar uppstå när skolbiblioteksverksamhet organiseras i samverkan med folkbibliotek.

5.2.4 Folkbibliotekens och skolbibliotekens olika uppdrag

En viktig anledning till de konflikter som kan uppstå när skolbiblioteksverksamhet ska organiseras i samverkan med folkbibliotek har sin grund i att verksamheterna delvis har olika uppdrag, målgrupper och funktioner. Såväl folkbibliotek som skolbibliotek regleras av bibliotekslagen. För folkbibliotek och skolbibliotek vid kommunala skolor gäller också den kommunala biblioteksplanen. Skolbibliotek har dessutom att förhålla sig till skollags- och läroplansregleringar. Det innebär att skolbiblioteken exempelvis behöver bedriva en verksamhet som är anpassad för att användas som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens, vilket inte är fallet för folkbibliotekens del.[32]

I förslaget till nationell biblioteksstrategi från 2019 betonar KB att det är av största vikt att de olika kompetenserna och uppdragen för folkbibliotek respektive skolbibliotek upprätthålls om de två biblioteksverksamheterna ska utföras i samverkan.[33]

Både rektorer, bibliotekschefer, bibliotekarier och lärare behöver vara uppmärksamma på de olika uppdrag som folkbibliotek och skolbibliotek har. En enhetschef vid ett folkbibliotek i norra Sverige, där folkbiblioteken i kommunen ligger i direkt anslutning till skolorna, beskriver i ett mejl till utredningen de utmaningar hon möter:

> Dessa närliggande biblioteksenheter används såklart som deras 'skolbibliotek' men vi som folkbibliotek har absolut inte den pedagogiska kompetensen eller det samarbete med pedagoger som ett skolbibliotek bör ha. Vi som folkbibliotek jobbar uttalat med barns och ungas läsning på fritiden. Vi på folkbiblioteken är väl medvetna om att uppdragen för de olika biblioteksformerna skiljer sig åt, men dessvärre så tycker vi att den medvetenheten ofta saknas på barn- och utbildningssidan hos pedagoger, rektorer och från ledningen.

Utredningen har varit i kontakt med flera bibliotekarier som har i uppdrag att ansvara för skolbiblioteksverksamhet vid folkbibliotek.

[32] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.
[33] Kungliga biblioteket (2019b).

Många av dessa upplever en otillräcklighet när det gäller såväl bibliotekets integrering i den pedagogiska verksamheten som samarbetet med lärarna. Ofta förefaller rektorerna inte helt medvetna om detta problem. Bibliotekarierna beskriver själva att denna diskrepans i upplevelsen av biblioteket troligen grundar sig i olika förväntningar på vad ett skolbibliotek bör erbjuda eleverna. En anledning till att rektorerna inte reagerar starkare när skolbiblioteksverksamheten inte i tillräcklig utsträckning används som pedagogisk resurs, är sannolikt de otydligheter i skollagen och läroplanerna som utredningen tidigare beskrivit, se kapitel 4.

Kramfors kommun gjorde 2018, som nämnts ovan, en utredning av kommunens skolbiblioteksverksamhet med anledning av de förtydliganden om skolbibliotek som 2018 infördes i läroplanerna för de obligatoriska skolformerna och i läroplanerna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.[34] Ett av syftena med kommunens utredning var att se över skolbiblioteksorganisationen och definiera folk- respektive skolbibliotekens kommunala uppdrag. Rapportförfattarna konstaterar att det finns problem med att skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan med folkbiblioteket i kommunen. Rektorerna anges i rapporten sakna ett tillräckligt nära samarbete med skolbiblioteken och mandat att besluta över sin skolas skolbiblioteksutveckling. Rapportförfattarna kommer till slutsatsen att skolorna, snarare än folkbiblioteken, bör vara huvudmän för skolbiblioteken eftersom en sådan organisation, enligt rapporten, skulle kunna stärka skolbibliotekens pedagogiska funktion. En av rektorerna som citeras sammanfattar det så här: ”Skolbibliotekarierna måste in i lärarrummet och klassrummen mer.”[35]

Sammanfattningsvis har vi varit i kontakt med flera bibliotekarier som beskriver att det är svårt att finna en balans mellan folkbiblioteksuppdraget och skolbiblioteksuppdraget. En bibliotekarie som arbetar största delen av sin tid med skolbiblioteksverksamhet har, på ett annat sätt än bibliotekarier som även har en stor del av sin tjänst för folkbiblioteksuppdraget, möjlighet att koncentrera sitt arbete på det uppdrag som följer av att vara verksam i skolan. Bibliotekarier som arbetar på skolor som har egen skolbiblioteksverksamhet inom enheten kan därmed i högre utsträckning anpassa skolbiblioteksverk-

[34] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.
[35] Kramfors kommun (2018).

samheten efter elevers och skolans behov, stödja och delta i det pedagogiska arbetet och säkra att eleverna får del av de positiva effekter av ett skolbibliotek som tidigare beskrivits.

För att folkbiblioteket ska kunna samverka med skolan om skolbiblioteksverksamheten så att denna blir en del av skolans pedagogiska verksamhet och samtidigt bibehålla en fullgod folkbiblioteksverksamhet, krävs ett välutvecklat samarbete mellan folkbibliotek och skola. Genom dialog kan gemensamma mål och förväntningar formuleras och en del av utmaningarna som beskrivits ovan mötas. Förslagen i föregående kapitel innebär ett förtydligande av vad en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet ska omfatta. Vi tror dock inte att förslagen i kapitel 4 är tillräckliga för att lösa de beskrivna problemen med organisationen av samverkan om skolbiblioteksverksamhet.

5.2.5 Skriftliga överenskommelser

På många, men inte alla, skolor som organiserar skolbiblioteksverksamheten i samverkan med ett folkbibliotek finns det någon form av skriftlig överenskommelse som reglerar bland annat vilka tjänster skolan kan förvänta sig av folkbiblioteket. Kungliga biblioteket menar i förslaget till nationell biblioteksstrategi från 2019, att det är viktigt att ansvarsfördelningen är klar när skolbiblioteksverksamhet organiseras på detta sätt.[36] På Island är det, vilket framgår av 3.5.4, obligatoriskt med skriftliga överenskommelser när skolor samverkar på detta sätt med folkbibliotek.

En av Landgrens slutsatser, i den ovan beskrivna magisteruppsatsen om bibliotekariers roll på folkbibliotek som erbjuder skolbiblioteksverksamhet, är också att det är väsentligt att skriftligt reglera både verksamheten och bibliotekariernas arbete. Landgren menar att det är av stor vikt att skolan och biblioteket kommer överens. Hon påtalar att det annars finns en risk att skolbibliotekets eller folkbibliotekets verksamhet dominerar på ett för målgrupperna obalanserat sätt.[37]

Även där det finns skriftliga överenskommelser kan dessa vara otillräckligt utformade. Utredningen har haft kontakt med bibliotekarier som beskrivit att folkbibliotek och skolor skriftligen har kommit överens om vad folkbiblioteken ska erbjuda skolorna, men inte

[36] Kungliga biblioteket (2019b).
[37] Landgren (2006).

exempelvis i vilken omfattning som skolan får nyttja bibliotekens personal och bestånd, eller vilken ersättning som biblioteket ska få för tjänsterna. För att en överenskommelse ska upplevas som värdefull för båda parter är det väsentligt att den föregåtts av en förhandling med öppen dialog, där såväl folkbiblioteket som skolan haft möjlighet att uttrycka och formulera sina önskemål, förväntningar och farhågor. En väl genomarbetad riskanalys kan vara ett bra stöd i arbetet med att komma överens.

Kungliga biblioteket undersökte under 2014 flera exempel på samarbeten mellan skola och folkbibliotek. KB konstaterar att alla samarbeten bör formaliseras för att undvika oklarheter kring verksamhetens upplägg och innehåll. Dessutom menar KB att överenskommelser mellan skola och folkbibliotek alltid bör vara skriftliga. Exempel på punkter som KB anser bör regleras skriftligt är samarbetets innehåll, ansvarsfördelning och ekonomi.[38]

Huvudregeln inom svensk rätt är att avtal kan ingås formlöst, det vill säga utan att vara utformat på något visst sätt eller innehålla vissa uppgifter. Ett muntligt avtal är som huvudregel bindande i samma utsträckning som ett skriftligt avtal. Det förekommer dock även att det i lag uppställs krav på att avtal ska ingås skriftligt och innehålla vissa uppgifter för att vara giltiga.

En nackdel med muntliga överenskommelser mellan skolor och folkbibliotek är att det är den som påstår att överenskommelsen finns som måste bevisa detta. Med en skriftlig överenskommelse blir det lättare att bevisa både att överenskommelsen finns och vilka förpliktelser de båda parterna har. Krav på skriftlighet ger dessutom parterna ett incitament om att förhandla om viktiga villkor.

En och samma juridiska person kan inte avtalsbinda sig själv. Det innebär exempelvis att utbildningsnämnden inte kan sluta avtal med kulturnämnden i samma kommun om skolbiblioteksverksamhet vid ett folkbibliotek i kommunen, eftersom kommunen är en och samma juridiska person. Formellt sett blir det då i stället fråga om att en överenskommelse tecknas. Däremot kan en enskild skolhuvudman teckna ett avtal om skolbiblioteksverksamhet vid ett folkbibliotek, eftersom den enskilda skolhuvudmannen och kommunen är olika juridiska personer. Huruvida ansvar för skolbiblioteksverksamhet regleras i en handling som benämns ”överenskommelse” eller ”avtal”

[38] Kungliga biblioteket (2014).

saknar dock betydelse; det viktiga är att parterna i förväg har enats om villkoren.

Det finns inga uppgifter om hur vanligt det är att skolor och folkbibliotek skriftligt har kommit överens om hur skolbiblioteksverksamheten ska bedrivas och bekostas när den organiseras i samverkan med ett folkbibliotek. I KB:s statistik från 2019 kan dock en ökning av försäljningen av bibliotekstjänster och personalresurser till andra förvaltningar och huvudmän noteras. Detta skulle, enligt KB, kunna vara ett tecken på att folkbibliotek i högre utsträckning börjat ta betalt för tjänster som erbjuds.[39]

5.3 Skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med en annan skolenhet

Det finns också exempel på när skolenheter samverkar med en annan skolenhet för att ge eleverna tillgång till skolbiblioteksverksamhet. Vanligen sker detta när flera skolenheter ligger på samma adress eller mycket nära varandra. Det kan exempelvis handla om att grundsärskolan är en egen skolenhet eller att en större gymnasieskola är uppdelad på flera enheter.

Förskoleklassen delar i de flesta fall skolbibliotek med en grundskola. Om förskoleklassen är en egen skolenhet kan det bli fråga om samverkan med den närliggande grundskolan.[40] I dessa fall är samverkan ofta relativt okomplicerad. I själva verket betraktas skolenheterna ofta som en skola och uppdelningen på olika enheter har snarast organisatorisk och ekonomisk betydelse.

Det är också möjligt för skolor med olika skolhuvudmän som ligger på samma adress att samverka om skolbiblioteksverksamhet. Det skulle exempelvis kunna handla om mindre fristående gymnasieskolor som är lokaliserade i samma hus.

Utredningen har också kommit i kontakt med skolenheter som samverkar med ett skolbibliotek som ligger på en annan adress. Framför allt kan denna organisation vara aktuell för mindre skolor i landsbygder. Det kan här handla om att eleverna i den mindre skolan

[39] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket den 29 maj 2020.
[40] 2020 finns det, enligt uppgift från Skolverkets utbildningsstatistik, 605 elever som går i förskoleklass på en enhet som inte ligger vid en grundskola (eller motsvarande obligatorisk skolform).

besöker den större skolans skolbibliotek med viss regelbundenhet för att få tillgång till skolbiblioteksverksamheten.

I många fall handlar det i stället om att skolbibliotekarien besöker skolenheten som saknar ett skolbibliotek och att bibliotekarien då genomför skolbiblioteksverksamhet och har med sig böcker och andra medier som kan vara relevanta för eleverna. Fördelar med att organisera verksamheten på detta sätt är att det ofta är lättare för en skolbibliotekarie att resa till en skola än för en hel elevgrupp att ta sig till en annan skola. Särskilt om eleverna är unga kan själva promenaden eller resan bli ett hinder.

Inget hindrar heller att fristående och kommunala skolor samverkar om skolbiblioteksverksamhet, om bägge parter är överens om det. Det är inte omöjligt att denna organisation skulle kunna bli mer frekvent om kraven på tillgång till skolbibliotek skärps, på det sätt som denna utredning förespråkar.

De samordningsvinster och möjligheter som kan finnas när skolenheter samverkar med varandra, är i stor utsträckning de samma som när det gäller att organisera skolbiblioteksverksamhet i samverkan med folkbibliotek, vilket beskrivits ovan i 5.2. Det samma gäller riskerna för att konflikter och andra problem kan uppstå.

5.4 Andra former av samarbete mellan folkbibliotek och skolor

Skolbibliotek och folkbibliotek har, som tidigare framgått, delvis överlappande uppdrag och målgruppen barn och unga är också gemensam. Det finns därför stor anledning att samarbeta även när skolan har egen skolbiblioteksverksamhet.

För att barn och unga ska ha tillgång till bibliotek året runt, även på helger och lov, och andra tider när skolbiblioteket är stängt, är det viktigt att de har kontakt även med folkbiblioteket. Skolan kan på flera olika sätt bidra till att stärka elevers kontakter med folkbiblioteket. Utredningen har exempelvis tagit del av hur skolbibliotekarier gör studiebesök med elever på folkbiblioteket inför sommarlovet, för att säkerställa att eleverna hittar dit, känner sig trygga där och får kontakt med bibliotekarierna vid folkbiblioteket.

Detta är en viktig verksamhet, inte minst mot bakgrund av att biblioteksbesöken har minskat de senaste åren. Enligt Myndigheten

för kulturanalys hade 63 procent av befolkningen gått på bibliotek någon gång under de senaste tolv månaderna 1995, men 2018 hade den siffran sjunkit till endast 53 procent. I ålderskategorin 16–29 år har andelen biblioteksbesökare minskat ännu mer, från 76 procent 1995 till 59 procent 2018.[41]

Behovet av att medborgare på olika sätt får möjlighet att skapa relationer till folkbiblioteket har belysts av SOM-insitutet[42]. I SOM-institutets forskarantologi *Storm och stiltje* från 2019 beskriver Catarina Eriksson, doktorand i biblioteks- och informationsvetenskap och Katarina Michnik, filosofie doktor i biblioteks- och informationsvetenskap, hur individer kan behöva skolas in i ett biblioteksammanhang som kännetecknas av vissa formella och informella regler och normer. Om medborgarna inte är förtrogna med dessa normer kan det leda till att de uppfattar att folkbibliotek inte angår dem. I förlängningen kan detta avstånd, enligt Eriksson och Michnik, leda till att folkbibliotek betraktas som en institution för medelklassen, där andra socioekonomiska grupper inte känner sig välkomna.[43] För att medborgare ska vara väl förtrogna med och ta del av biblioteksverksamhet även när de inte längre är elever och har ett skolbibliotek tillgängligt kan det alltså spela stor roll att en relation till folkbiblioteket skapats redan under skoltiden.

Exempel på och vinster med samarbete

Utredningen har varit i kontakt med folkbibliotek som har rutiner såväl för mer formella som informella samarbeten med skolor, både sådana som har och som inte har skolbibliotek på den egna skolenheten. Ett exempel finns i Botkyrka kommun, där man har ett kulturprogram som bland annat innebär en årlig visning av folkbiblioteket för elever i förskoleklass. I Botkyrkas kulturprogram ingår också ett återkommande så kallat bokprat på folkbiblioteket för alla elever i årskurs 4, i både kommunala och fristående skolor. Detta är en del av vad kommunen kallar ”Botkyrkas kulturella allemansrätt”. Alla elever omfattas av detta program och syftet är att det ska vara

[41] Myndigheten för kulturanalys (2019).
[42] SOM-institutet är en oberoende opinions- och undersökningsorganisation vid Göteborgs universitet som sedan 1986 mäter svenskarnas vanor och attityder.
[43] Eriksson & Michnik (2019).

lätt för skolan att integrera kulturupplevelser i den ordinarie undervisningen i vardagen och på så vis utjämna skillnader i barns tillgång till kultur.[44]

Kontakter mellan skolan och folkbiblioteket kan, såsom i Botkyrka, vara ett sätt att bibehålla ett starkt band mellan skolan och den fria folkbildningen och kulturen, som ofta har en starkare ställning vid folkbiblioteket än vid skolbiblioteket. Samarbetet kan på så vis bidra till att kommunen arbetar för att nå de kulturpolitiska målen, som vi beskrivit i avsnitt 5.1.1, bland annat vad gäller att alla ska ha möjlighet att delta i kulturlivet. De fria former av lärande, lust och skapande som till stor del karakteriserar folkbibliotekens verksamhet kan utgöra en viktig inspirationskälla för bibliotekarier som är anställda vid skolbibliotek.

För den skolbibliotekarie som är anställd på en skola och främst har lärare som kollegor, kan aktiviteter i samarbete med folkbiblioteket också innebära en givande kontaktyta mot en bredare biblioteksverksamhet. Flera bibliotekarier som är anställda vid skolbibliotek har, i sina kontakter med utredningen, beskrivit att de förvisso uppskattar samarbetet med sina lärarkollegor men ibland saknar kollegialt utbyte med andra bibliotekarier. Genom goda relationer med folkbiblioteket kan bibliotekarier på skolbibliotek bland annat få inspiration, information om kompetensutveckling och kännedom om nyheter inom biblioteksområdet. Det förekommer också i vissa kommuner en strategisk samverkan om kompetensutveckling för bibliotekspersonal, för att säkerställa att fortbildningsinsatser kommer bibliotekarier vid såväl folkbibliotek som skolbibliotek till godo.

Även när det gäller medieförsörjningen kan samarbete mellan folk- och skolbibliotek vara väsentlig. På en övergripande förvaltningsnivå sker ibland, exempelvis i Stockholms stad, ett samarbete om upphandling av informationsdatabaser och andra medier samt samarbete i samband med ansökan till Kulturrådet om inköpsstöd. Dessutom har folkbibliotek och skolbibliotek ibland samma katalogsystem eller andra former av samverkan om medier, vilket kan innebära en omfattande förstärkning av medieförsörjningen vid skolbiblioteken. Skol- och folkbiblioteken har, som nämnts ovan i avsnitt 5.1.1, ingen skyldighet, enligt bibliotekslagen, att samverka om sina bestånd. Däremot är det värdefullt om de kan samverka om sina bestånd i syfte att ge elever så god tillgång till litteratur och andra medier som möjligt.

[44] Uppgift från Botkyrka kommun till utredningen den 12 juni 2020 och den 4 december 2020.

KB konstaterar att folkbiblioteken ibland fullföljer den uppgift som annars skolbibliotekscentraler ofta har i att exempelvis erbjuda skolor klass- eller gruppuppsättningar med böcker och mångspråkslitteratur.[45] Att folkbiblioteken stödjer skolbiblioteken på detta sätt skulle kunna ha samband med att antalet skolbibliotekscentraler har minskat med en tredjedel (cirka 20 stycken) de senaste 20 åren. Det fanns vid tidpunkten för KB:s kartläggning av medieförsörjning som genomfördes 2018 ungefär 40 skolbibliotekscentraler kvar och enligt KB upplevde skolbibliotekarier och skolbibliotekssamordnare att det fanns för få skolbibliotekscentraler.[46]

Ovan beskrivs främst vilka fördelar det finns för skolbibliotek med samarbete mellan skolor och skolbibliotek. Även för folkbibliotekens del finns det uppenbara fördelar. SKR anger i en rapport från 2019 att kontakterna med skolan är viktiga för att folkbiblioteken ska kunna fullfölja sitt uppdrag. Genom dialog och samarbete med närliggande skolor kan folkbiblioteken, enligt SKR, nå målgruppen barn och unga och stärka sitt läsfrämjande arbete.[47]

Andra biblioteksverksamheter som kan samarbeta med skolor

Elever kan av olika skäl som komplement till eller i stället för skolbibliotek möta andra typer av bibliotek. Förutom samverkan med folkbibliotek som beskrivs ovan finns flera andra bibliotek som kan spela en viktig roll för elever. Exempelvis kan elever som får undervisning på sjukhus möta sjukhusbibliotek i stället för skolbiblioteksverksamheten på elevens ordinarie skola. Dessutom kan gymnasie- eller gymnasiesärskoleelever möta högskolebibliotek och folkhögskolebibliotek, bland annat när gymnasieskolor samarbetar med universitet eller högskolor eller när en och samma region är huvudman för både elevens gymnasie- eller gymnasiesärskola och en folkhögskola.

Samernas bibliotek kan ge service till elever i sameskolan, men också till andra elever. Skolinspektionen har konstaterat att det inte är tillräckligt att elever på sameskolorna bara får tillgång till Samernas bibliotek, utan sameskolorna behöver också säkerställa att eleverna får tillgång till skolbibliotek. Enligt Sameskolstyrelsen ger samesko-

[45] Kungliga biblioteket (2019c).
[46] Ibid.
[47] Sveriges Kommuner och Regioner (2019b).

lorna eleverna tillgång till skolbibliotek genom egna bokinköp, bokbussar och besök på kommunala grundskolors bibliotek.[48]

Även när det gäller de ovan beskrivna biblioteksverksamheterna finns det stora fördelar med att det bibliotek som en elev nyttjar samarbetar med elevens skola.

5.5 Samarbete med den regionala biblioteksverksamheten

Den regionala biblioteksverksamhetens primära målgrupp är folkbibliotek, men dess verksamhet kan på olika sätt även bidra till att stärka skolbiblioteken.

5.5.1 Den regionala biblioteksverksamhetens utformning, uppdrag och arbetssätt

Den regionala biblioteksverksamheten skiljer sig i centrala avseenden från folk- och skolbibliotek. Den regionala biblioteksverksamheten utgår exempelvis inte från ett specifikt, tillgängligt biblioteksrum med mediesamlingar och besöks inte direkt av enskilda användare. Därtill skiljer sig den regionala biblioteksverksamheten, och det arbete som bedrivs där, från andra bibliotekstyper genom att den främst uppehåller sig vid strategi- och utvecklingsarbete riktat mot andra bibliotek, framför allt folkbiblioteken.[49]

Den regionala biblioteksverksamheten syftar, som nämnts i avsnitt 5.1.1, enligt bibliotekslagen, till att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.[50] Den nuvarande bibliotekslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2014, innebar en förändring av den regionala biblioteksverksamhetens inriktning och uppdrag.

I den tidigare bibliotekslagen angavs att det borde finnas länsbibliotek i varje län för att bistå folkbiblioteken med kompletterande medieförsörjning och andra regionala biblioteksuppgifter. Begreppet länsbibliotek har nu utgått ur regleringen och ersatts av regional biblioteksverksamhet. Den tidigare bibliotekslagen angav också ett ut-

[48] Uppgift till utredningen från Sameskolstyrelsen den 13 maj 2020.
[49] Pilerot (2019).
[50] 11 § bibliotekslagen.

tryckligt krav på samverkan mellan länsbibliotek och skolbibliotek. Länsbiblioteken skulle ”samverka med folk- och skolbiblioteken och bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice”.[51] I den nuvarande bibliotekslagen anges däremot inte skolbiblioteken uttryckligen som målgrupp för den regionala biblioteksverksamheten.

I förarbetena till den nu gällande bibliotekslagen uttalade regeringen att uppdraget att sörja för den kompletterande medieförsörjningen över tid har förändrats och effektiviserats, bland annat genom teknikutvecklingen. Mot bakgrund av den utveckling som skett när det gäller nya samarbetsformer och medieförsörjning ansåg regeringen att regionernas ansvar skulle beskrivas annorlunda och utgå från begreppet *regional biblioteksverksamhet*. Denna verksamhet skulle vara mer strategiskt inriktad, vilket regeringen ansåg låg i linje med länsbibliotekens dittillsvarande uppgifter. Mer strategiskt inriktad verksamhet skulle öppna för ytterligare förnyelse och utveckling. Mot bakgrund av att samtliga regioner i Sverige redan bedrev någon form av regional biblioteksverksamhet, och med beaktande av att verksamheten kan bedrivas tillsammans med andra regioner och inte är bunden till en viss struktur, bedömde regeringen att det i realiteten inte skulle innebära någon ökad belastning på regionerna i ekonomiskt eller annat hänseende att införa ett krav på regionerna att bedriva sådan verksamhet. Förändringen ansågs innebära en ökad tydlighet.[52]

Uttolkningen och konkretiseringen av arbetet med att främja folkbibliotekens samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet ser delvis olika ut i de olika regionerna. Det finns i dag tjugo regionala biblioteksverksamheter i landet, en för varje region med undantag för regionerna Blekinge och Kronoberg som har en gemensam verksamhet.

Verksamheterna betecknas på olika sätt i olika regioner. Ibland används benämningen länsbibliotek, till exempel Länsbibliotek Dalarna, ibland regionbibliotek, till exempel Regionbibliotek Halland. Det finns också exempel på verksamheter som valt andra benämningar såsom Kulturutveckling på Region Gävleborg och Biblioteksutveckling Sörmland. I detta betänkande följer vi bibliotekslagens terminologi och talar om regional biblioteksverksamhet.

Samtliga regionala biblioteksverksamheter är medlemmar i, Föreningen för regional biblioteksverksamhet, FRB, som har till syfte

[51] 4 § och 10 § den tidigare bibliotekslagen (1996:1596).
[52] Prop. 2012/13:147 s. 34 f.

att utifrån ett regionalt perspektiv främja biblioteksutvecklingen i landet. Föreningen följer utvecklingen inom området och agerar både genom egna initiativ, och genom att vara remissinstans, motpart och samarbetspartner till andra aktörer inom området.[53]

Regionerna organiserar sin verksamhet på olika sätt utifrån sina specifika förutsättningar och bibliotekens varierande behov av stöd. Enligt KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 kan den regionala biblioteksverksamhetens uppdrag innefatta kompetens- och metodutveckling, digital delaktighet, läsfrämjande, medieförsörjning, mångspråksverksamhet, biblioteksservice och samverkan.[54]

SKR tog 2019 fram en rapport om den regionala biblioteksverksamheten som bland annat syftade till att förmedla en aktuell bild av verksamheten. För att kunna göra detta granskade SKR bland annat de regionala biblioteks- och kulturplanerna, som vi beskrivit i avsnitt 3.1.1 respektive 5.1.1. Enligt SKR är beskrivningarna av den regionala biblioteksverksamheten i kulturplanerna mer översiktliga medan biblioteksplanerna ger en tydligare och mer fyllig bild, även om också dessa beskrivningar varierar i omfattning och utformning. För att komplettera och fördjupa den beskrivning som ges i planerna genomförde SKR i slutet av 2018 telefonintervjuer med personer med strategiska roller i förhållande till den regionala biblioteksverksamheten.

Genom telefonintervjuerna och granskningen av olika planer identifierade SKR bland annat tre viktiga arbetssätt för den regionala biblioteksverksamheten: nätverksarbete, kompetens- och metodutveckling och samverkan om medieförsörjning. Hur den regionala biblioteksverksamheten, enligt SKR:s analys, arbetar med detta beskrivs nedan.

Nätverk

Nätverk är, enligt SKR, den vanligaste och kanske viktigaste arbetsformen för regionala biblioteksverksamheter. Det handlar om nätverk för bibliotekschefer och för olika specialfunktioner inom biblioteksverksamheten, men också om nätverk för arbetet med särskilda målgrupper eller utvecklingsområden.[55]

[53] Föreningen för regional biblioteksverksamhet (2020).
[54] Kungliga biblioteket (2019b).
[55] Sveriges Kommuner och Regioner (2019b).

Kompetens- och metodutveckling

Den regionala biblioteksverksamheten anordnar eller bidrar till ett utbud av fortbildning för bibliotekspersonal. En annan viktig uppgift är omvärldsbevakning och att utveckla och sprida ny kunskap som kan vara relevant för bibliotekarier. Man tar fram förstudier och rapporter och några regioner initierar och finansierar forskning inom området.[56]

Medieförsörjning

Av SKR:s rapport om den regionala biblioteksverksamheten framgår också att den regionala biblioteksverksamheten spelar en koordinerande roll för att upprätthålla och utveckla medieförsörjning. Det han handla om upphandling av vissa e-tjänster, logistik och transporter mellan länets bibliotek eller gemensamma funktioner för webbportal, lånekort och andra rutiner.[57]

När det gäller medieförsörjningen anser SKR att den nuvarande bibliotekslagen, som trädde i kraft 2014, innebar en genomgripande förändring för den regionala nivån. Medieförsörjning prioriterades ned medan mer strategiska uppgifter fick ökad tyngd. Det ändrade uppdraget för den regionala biblioteksverksamheten i den nuvarande bibliotekslagen har inneburit att behovet av samordning mellan kommunerna ökat, främst när det gäller medier. Det tycks, enligt SKR, ha underlättat processen där den regionala biblioteksverksamheten haft en samordnande roll i att skapa stabila former för detta.[58]

SKR konstaterar att den regionala biblioteksverksamheten får genomgående positiva omdömen av de bibliotekschefer som intervjuats. Verksamheten förefaller utgöra ett reellt stöd för folkbiblioteken och dess personal och dialogen mellan region och kommuner fungerar väl.[59]

Universitetslektor Ola Pilerot gjorde 2019 för Region Uppsalas räkning en rapport om arbetet i regional biblioteksverksamhet. Pilerot studerade bland annat vad medarbetare inom den regionala biblio-

[56] Ibid.
[57] Ibid.
[58] Ibid.
[59] Ibid.

teksverksamheten ägnar sig åt, vilka kompetenser som är väsentliga för att uträtta arbetet och hur arbetet struktureras och formas.[60]

I rapporten slår Pilerot fast att arbetet i den regionala biblioteksverksamheten i allt högre utsträckning är av strategisk snarare än av operativ karaktär.[61] Detta stämmer väl överens med slutsatserna i SKR:s ovan nämnda rapport och intentionerna med lagstiftningen om regional biblioteksverksamhet.

Av Pilerots studie framgår också att den regionala biblioteksverksamheten har ett relativt oreglerat uppdrag och att detta delvis är utmanande för de anställda. Resultaten av undersökningen ger vid handen att ”en stor utmaning i arbetet är att bedöma och skaffa sig visshet kring huruvida man ägnar sig åt rätt saker i arbetet, men det är också här en stor möjlighet visar sig, nämligen genom det utrymme som erbjuds att utforska och pröva idéer och uppslag.”[62]

Den regionala biblioteksverksamhetens fria roll innebär också en möjlighet till att samarbeta med flera olika parter, exempelvis skolbiblioteken. Graden av samarbete med skolbibliotek skiljer sig åt, vilket delvis kan förklaras genom den flexibilitet som finns för hur den regionala biblioteksverksamheten utför sitt uppdrag.

Kultursamverkansmodellen och den regionala biblioteksverksamheten

Det är emellertid inte bara med skol- och folkbibliotek som den regionala biblioteksverksamheten har ett samarbete. Genom kultursamverkansmodellen, som beskrivs i avsnitt 5.1.1, är den regionala biblioteksverksamheten en del av en samlad kultursektor med möjlighet att samverka med andra kulturområden som ingår i modellen: professionell teater-, dans- och musikverksamhet, museiverksamhet och museernas kulturmiljöarbete, professionell bild- och formverksamhet med mera.

Kulturrådet har ansvar för att följa upp kultursamverkansmodellen. I en rapport från 2020 uppger Kulturrådet att de årliga statliga och regionala bidragen till biblioteksverksamhet under perioden 2010–2018 ökade med 10,5 procent räknat i fasta priser. 2010–2018 fördelades totalt mellan 75,3 och 84,9 miljoner kronor per år i årliga stat-

[60] Pilerot (2019).
[61] Ibid.
[62] Ibid, s. 45.

liga och regionala bidrag till biblioteksverksamhet och läs- och litteraturfrämjande verksamhet, räknat i 2018 års priser. Detta motsvarade omkring tre procent av de årliga statliga och regionala bidragen till verksamheter i kultursamverkansmodellen.[63]

En översyn av Statskontoret från 2018 visade att det fanns regioner som ansåg att en del av de uppgifter som Kulturrådet samlar in i uppföljningen inte är tillförlitliga, bland annat gällande att det är svårt att använda besökssiffror för att beskriva den regionala biblioteksverksamhetens resultat.[64]

SKR har i den ovan refererade rapporten från 2019 beskrivit att det är en styrka för den regionala biblioteksverksamheten att vara en del av den samlade kultursektorn, som genom kultursamverkansmodellen fått en starkare politisk uppmärksamhet och förankring.[65]

5.5.2 Samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbibliotek

Den regionala biblioteksverksamhetens primära målgrupp är, som nämnts ovan, enligt bibliotekslagen, de folkbibliotek som är verksamma i länet.[66] När samarbete sker mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken kan det bidra till en förstärkning av skolbibliotekens ändamålsenlighet och likvärdighet. En stark och kraftsamlande regional biblioteksverksamhet kan, enligt KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019, ha en avgörande roll och betydelse för utveckling och stöd till folkbibliotek, men även till annan biblioteksverksamhet.[67] Utredningen delar den uppfattningen.

Liksom stärkt samverkan mellan skolbibliotek och folkbibliotek gynnar såväl skolor som folkbibliotek, gynnar samarbete mellan skolbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten inte bara skolbiblioteken utan även den regionala biblioteksverksamheten. Samarbete med skolor kan öka den regionala biblioteksverksamhetens förståelse för barns och ungas behov och bidra till att kulturen synliggörs och värderas i skolan, vilket ökar möjligheterna att nå de kulturpolitiska målen (se 5.1.1).

[63] Kulturrådet(2020b).
[64] Statskontoret (2018).
[65] Sveriges Kommuner och Regioner (2019b).
[66] 11 § bibliotekslagen.
[67] Kungliga biblioteket (2019b).

För att kartlägga den regionala biblioteksverksamhetens samarbete med skolbiblioteken genomförde utredningen en enkätundersökning under perioden maj och juni 2020. Vi frågade landets regionala biblioteksverksamheter i vilken mån det fanns ett samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbibliotek i det eller de aktuella länen och bad om en beskrivning av vad detta samarbete bestod i. Svar inkom från samtliga av landets totalt 20 regionala biblioteksverksamheter. Dessa enkätsvar kompletterades med två telefonintervjuer och ett möte med representanter från fyra regioner. Slutsatser från denna empiriinsamling sammanfattas nedan.

Medieförsörjning

Kungliga biblioteket uttalar i förslaget till nationell biblioteksstrategi från 2019 att samverkan mellan skolbiblioteken och de regionala mediecentralerna bör stärkas för att öka likvärdigheten när det gäller skolbibliotekens mediebestånd.[68]

Den regionala biblioteksverksamhetens, tidigare länsbibliotekens, arbete med kompletterande medieförsörjning var, som nämnts ovan, mer omfattande innan uppdraget förändrades i och med att den nuvarande bibliotekslagen trädde i kraft 2014. Inget hindrar att den regionala biblioteksverksamheten också nu arbetar med medieförsörjning till skolbibliotek, men utredningens enkätundersökning visar att ingen av de regionala biblioteksverksamheterna har något särskilt uppdrag avseende skolornas medieförsörjning.

Den regionala biblioteksverksamheten är, enligt KB, ibland involverad i stöd till transporter av medier mellan folkbiblioteken inom regionerna.[69] I praktiken kan detta innebära att även skolor stöttas med transporter av medier. Ett exempel på en region där bokbussar spelar en väsentlig roll för medieförsörjningen är region Norrbotten, som har sju bokbussar i sex av totalt fjorton kommuner. Bokbussarna är ett kommunalt ansvar men den regionala biblioteksverksamheten har i Norrbotten en samordnande roll. Regionens uppfattning är att folkbiblioteken i Norrbotten till stor del ombesörjer behovet av litteratur och bibliotekstjänster för skolor via bokbussarna i de kommuner där de finns. Även i exempelvis region Jämtland Härjedalen före-

[68] Kungliga biblioteket (2019b).
[69] Ibid.

kommer det att bokbussar besöker skolor. Detta led i regionens transporter av medier sker dock oftast utan avtal, gemensam planering eller ersättning från skolan.

I de flesta län finns det en eller ibland flera mediecentraler varav vissa har ett uppdrag för skolor i en särskild kommun, medan andra kan ha i uppdrag att ge service till skolor i flera kommuner. I de fall mediecentraler ger service till flera kommuner är det ofta ett kommunalförbund som ansvarar för centralen och bedriver verksamheten i samarbete med den regionala biblioteksverksamheten. I de enkätsvar som utredningen har fått in har exempelvis den regionala biblioteksverksamheten i Dalarna beskrivit ett etablerat samarbete med Dalarnas kommunalförbunds mediecentral, där den regionala biblioteksverksamheten finansierar bok- och filmpaket som skolor kan låna via centralen.

Mediecentralerna, som vi har beskrivit i avsnitt 3.6.2, vänder sig främst till lärare och tillhandahåller bland annat film och läromedel. Även skolbibliotekarier kan nyttja mediecentralerna för att erbjuda elever tillgång till bland annat e-böcker och mångspråksmedier. I intervjuer som KB genomfört 2018 i samband med en kartläggning av medieförsörjningen vid Sveriges folk- och skolbibliotek, uttrycker skolbiblioteksamordnare och skolbibliotekarier att det finns för få mediecentraler. De menar att alla skolbibliotek borde ha tillgång till mediecentraler, eftersom dessa kan stärka tillgången på medier inom specifika områden där tillgången ofta brister. Detta gäller, enligt KB:s rapport om medieförsörjning, särskilt e-medier och mångspråksmedier.[70]

Nätverk och andra insatser för kompetensutveckling

I förslaget till nationell biblioteksstrategi från 2019 förespråkar KB ett arbete med att stärka skolbibliotekariernas profession. Enligt KB skulle en stärkning av professionen kunna ske genom kollegial samverkan, utbildning, ledarskap, mentorskap och nätverk på såväl lokal som regional nivå.[71]

Flera av de enkätsvar som utredningen har fått in från de regionala biblioteksverksamheterna visar att ett arbete för att stärka skol-

[70] Kungliga biblioteket (2019c).
[71] Kungliga biblioteket (2019b).

bibliotekariernas profession i viss mån redan förekommer. Exempelvis beskriver den regionala biblioteksverksamheten i Jönköping i sitt enkätsvar att de har ett nätverk för skolbiblioteksutveckling. Även inom den regionala biblioteksverksamheten i Östergötland finns etablerade nätverk, både för bibliotekarier på gymnasieskolor och på grundskolor. Dessa nätverk modereras av en utvecklingsledare från den regionala biblioteksverksamheten. I Halland finns också ett skolbiblioteksnätverk som drivs av en person som arbetar inom den regionala biblioteksverksamheten.

Blekinge och Kronoberg har ett nätverk för skolbibliotekarier som är gemensamt för de båda länen. Nätverket bildades sedan den regionala biblioteksverksamheten genom ett tillägg till den regionala biblioteksplanen fått i uppdrag att stödja skolbibliotekarierna med att arbeta med nätverk. Den regionala biblioteksverksamheten i Blekinge och Kronoberg har också bidragit till konferenser om skolbibliotek, vilket kan vara ett annat sätt att stärka skolbibliotekariernas profession.

I många regioner arrangerar dock inte den regionala biblioteksverksamheten några nätverk eller andra kompetensutvecklingsinsatser för skolbibliotekarier. Av de enkätsvar som utredningen fått in framgår emellertid att det är relativt vanligt att skolbibliotekarier har möjlighet att delta i de kompetensutvecklingsinsatser för personal på folkbibliotek som den regionala biblioteksverksamheten erbjuder. Skolbibliotekarier får också ibland medverka i projekt som den regionala biblioteksverksamheten genomför, exempelvis beskriver Västra Götalandsregionen ett sådant projekt. I vilken mån skolbibliotekarier nås av inbjudan till sådana arrangemang varierar.

Det finns några exempel på regionala biblioteksverksamheter som erbjuder mer riktade insatser. Den regionala biblioteksverksamheten i Jönköping har till exempel specifikt bjudit in skolbibliotekarier till temadagar om medie- och informationskunnighet och källkritik.

Enligt den regionala biblioteksverksamheten i Stockholms län har flera kommuner efterfrågat samordning och stöd rörande sina skolbibliotek, men den regionala biblioteksverksamheten menar att det behöver förhandlas politiskt och formuleras som uppdrag och mål om de ska kunna prioritera stöd till skolbibliotek framför andra frågor. Även andra regioner beskriver att det finns en efterfrågan på mer stöd till skolbiblioteken.

Några regionala biblioteksverksamheter redogör för att samarbetet med skolbiblioteken minskat under det senaste decenniet. Den regionala biblioteksverksamheten i Uppsala uppger exempelvis att ett aktivt samarbete med gymnasiebiblioteken avslutades 2013 och den regionala biblioteksverksamheten på Gotland hade tidigare en skolbibliotekssamordnare som hade nära kontakt med både folkbiblioteket och den regionala biblioteksverksamheten. Samordnaren medverkade bland annat i gemensam planering, skickade ut information till skolbibliotekarier och bjöd in till utbildningar som passade både personal vid folk- och skolbibliotek. Detta var, enligt Region Gotlands enkätsvar, mycket uppskattat bland skolbibliotekarier, som sällan eller aldrig fick möjlighet till någon annan kompetensutveckling. När samordnaren gick i pension drogs tjänsten dock in.

Sammanfattningsvis är skillnaderna relativt stora när det gäller samarbete mellan skolbiblioteken och den regionala biblioteksverksamheten avseende nätverk och andra kompetensutvecklingsinsatser. I den mån skolbibliotekarier bjuds in till nätverk och kompetensutveckling som arrangeras av den regionala biblioteksverksamheten verkar insatserna oftast vara utformade för att i första hand möta det behov som bibliotekarier på folkbibliotek har, även om det också finns exempel på nätverk och andra kompetensutvecklingsinsatser som syftar till att stödja eller utveckla skolbiblioteksverksamhet mer specifikt.

Även insatser som vänder sig till en bredare målgrupp, samtliga bibliotekarier i länet exempelvis, kan vara betydelsefulla för skolbibliotekarier. Intresset för de nätverk och andra kompetensutvecklingsinsatser som arrangeras av den regionala biblioteksverksamheten förefaller också vara relativt stort från skolbibliotekarier.

5.6 Aktuella utmaningar och behov

5.6.1 Bristande samverkan och samarbete mellan folkbibliotek, skolor och skolbibliotek

Det finns stora variationer i hur det fungerar när skolbiblioteksverksamhet organiseras genom samverkan. I vissa fall fungerar samverkan väl, medan det i andra fall fungerar så bristfälligt att elevernas bildning och utbildning påverkas negativt. Det blir exempelvis ibland svårt för skolbiblioteksverksamheten att bli en integrerad del av

skolans pedagogiska verksamhet och det förekommer att skolbiblioteksverksamheten inte överhuvudtaget inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet. Vissa bibliotekarier som utredningen haft kontakt med menar att skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med folkbibliotek ibland snarast fungerar som ett slags alibi för rektor eller skolhuvudman. En bibliotekarie beskrev situationen på följande vis: ”Samarbetet finns bara för att rektor ska kunna uppge att skolan har ett bibliotek”.

Otydliga förväntningar när skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan med folkbibliotek

Förväntningarna på skolbiblioteksverksamheten är ofta inte uttryckligen formulerade på de skolor och folkbibliotek som samverkar. Som vi beskrivit ovan kan sådana oklarheter leda till konflikter mellan de båda verksamheterna om exempelvis öppettider, bibliotekariernas uppdrag, lokaler, lånesystem och bestånd. Det händer att rektorer har en annan bild av vad skolbiblioteksverksamheten ska syfta till än vad bibliotekarierna i verksamheten har. Utredningen har också varit i kontakt med lärare som uttrycker osäkerhet när det gäller vilka förväntningar som är rimliga att ha på skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med folkbibliotek. Det händer också att elever, lärare och rektorer inte upplever att den skolbiblioteksverksamhet som är organiserad i samverkan är relevant för skolverksamheten, vilket leder till att biblioteket inte uppfyller sin potential som pedagogisk resurs.

Otydliga förväntningar får konsekvenser som riskerar att påverka såväl elever som allmänhet, men också skolbibliotekarier, folkbibliotekarier, lärare och rektorer. Elever förefaller exempelvis ibland få minskade möjligheter att utveckla sin medie- och informationskunnighet när skolbiblioteksverksamheten organiseras genom samverkan med folkbibliotek. Ett annat exempel som lyfts ovan är att öppettiderna för allmänheten kan påverkas negativt av om biblioteket hålls öppet under hela skoldagen, men inte under helger och sena eftermiddagar när allmänheten ofta önskar besöka biblioteket. Också öppettiderna för eleverna kan vara begränsade vid dessa bibliotek i de fall allmänhetens behov prioriteras.

Även när det gäller resursfördelningen finns det stora utmaningar när skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan med folk-

bibliotek. Utredningen har varit i kontakt med flera bibliotekarier och bibliotekschefer som beskriver att varken rektor eller skolans huvudmannanivå i tillräcklig utsträckning är beredd att bidra till kostnader för personal och bestånd när skolbiblioteksverksamheten organiseras på detta sätt.

Vår bedömning är att de problem som uppstår när förväntningarna är oklara delvis kan åtgärdas genom tydligare reglering rörande skolbiblioteksverksamheten. I det fall utredningens förslag om förtydligande i skollagen om exempelvis syfte med skolbiblioteket genomförs, kan det bidra till att tydliggöra förväntningarna och konkretisera vilken skolbiblioteksverksamhet som behöver erbjudas. Även allmänna råd om skolbibliotek kan gynna likvärdigheten när det gäller skolors samverkan med folkbiblioteken. Utmaningen med bristande samverkan behöver dock mötas på flera sätt.

Otydligt mandat för rektor när skolbiblioteksverksamhet organiseras i samverkan med folkbibliotek

Folkbibliotek och kommunala skolor hör ofta till olika förvaltningar inom kommunen. Detta leder inte sällan till otydlighet rörande ansvar för skolbiblioteksverksamheten när den organiseras i samverkan med folkbibliotek. De bibliotekarier som ansvarar för skolbiblioteksverksamheten på dessa bibliotek har ofta den kommunala bibliotekschefen som närmsta chef. Detta kan påverka rektors möjligheter att ta ansvar för skolbibliotekets verksamhet och utveckling. Liknande problem kan, som nämnts i kapitel 4, uppstå även på skolor som har egen skolbiblioteksverksamhet inom enheten och där skolbibliotekarien är anställd inom annan förvaltning än lärarna och har annan chef än rektor.

Det pedagogiska arbetet vid en skola ska ledas och samordnas av rektor.[72] När rektor inte har personalansvar för den bibliotekarie som ansvarar för skolbiblioteksverksamheten, innebär det extra utmaningar för att åstadkomma ett gott samarbete. En annan utmaning kan vara att rektor inte prioriterar bibliotekets roll i skolans resterande verksamhet. När rektorns och bibliotekariens kommunikation brister påverkar detta skolbiblioteksverksamhetens ändamålsenlighet. Exempelvis förefaller bristfällig dialog mellan rektor och skol-

[72] 2 kap. 9 § skollagen.

bibliotekarie påverka lärares och bibliotekariers samarbete, och som vi konstaterat i kapitel 4 är ett väl fungerande samarbete mellan dessa yrkeskategorier väsentligt för att främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet. Vi anser att rektors möjligheter att skapa rutiner för samarbetet mellan lärare och bibliotekarier är större när rektor är chef för bibliotekarierna i skolbiblioteksverksamheten.

Det finns flera utmaningar med att rektor inte är chef över bibliotekarierna i skolbiblioteksverksamheten. Vi har i kapitel 4 noterat att det är ovanligt att skolbiblioteken synliggörs i skolors systematiska kvalitetsarbete. Det är utredningens uppfattning att skolbiblioteket spelar en ännu mer undanskymd roll i det systematiska kvalitetsarbetet när rektor inte har personalansvar för personalen i skolbiblioteket.

Tecken på minskande samarbete mellan folkbibliotek och skolor

Som vi beskrivit ovan finns det flera anledningar för skolor och deras skolbibliotek att slå vakt om kontakterna med folkbiblioteket. Ändamålsenliga samarbeten mellan de två biblioteksverksamheterna kan främja skolbibliotekets balans mellan den fria folkbildningen och kulturen å ena sidan och utbildning och undervisning å andra sidan. Skolbiblioteket har, som påpekats i kapitel 4, en unik position mellan den fria folkbildningen och den formella utbildningen. För barn och unga kan samarbetet mellan folkbiblioteket och skolan stärka kontakten med bibliotekarier på folkbiblioteket och möjliggöra ett fortsatt biblioteksanvändande efter avslutad skolgång. För skolbibliotekarier kan samarbeten med folkbiblioteket bland annat leda till betydelsefulla kollegiala utbyten.

Trots de ömsesidiga fördelarna med ett väl fungerande samarbete mellan folkbibliotek, skolor och skolbibliotek, har flera bibliotekarier, lärare och bibliotekschefer som utredningen varit i kontakt med beskrivit att det ofta saknas ett sådant samarbete. I den mån det förekommer, verkar detta ofta vara personbundet och sällan ske systematiskt.

Skolbibliotekarier som utredningen haft kontakt med beskriver svårigheter med att skapa ett fungerande samarbete med folkbiblioteket. Ofta handlar det om att bristande resurser gör att endera personalkategorin har svårt att prioritera tiden för samarbetet. Flera

bibliotekarier som utredningen har varit i kontakt med beskriver att samarbete mellan skolbibliotek och folkbibliotek tidigare varit vanligare förekommande.

Det kan finnas olika skäl till att samarbetet brister. Enligt uppgift från Medioteket i Stockholms stad kan det bland annat bero på att skolbiblioteken professionaliserats och att deras specifika relevans för undervisningen har stärkts. I samband med detta kan skolan eventuellt uppleva ett mindre behov av folkbibliotekets verksamhet.[73]

5.6.2 Bristande likvärdighet när det gäller regionalt stöd

Som vi har beskrivit ovan utgör den regionala biblioteksverksamheten ett väsentligt stöd för folkbiblioteken i Sverige. I de fall där skolbibliotek inkluderas i insatser som initieras av den regionala biblioteksverksamheten kan detta bidra till en mer ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet. Vår utredning har dock funnit att skillnaderna mellan regionerna är relativt stora.

Utredningens kartläggning visar att det finns exempel i landet på värdefull samverkan mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbibliotek både rörande kompetensutveckling, nätverk och medieförsörjning. I vissa delar av landet finns emellertid nästan ingen samverkan alls mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken i länet.

Även KB har noterat denna skillnad. Som tidigare nämnts framhåller KB i sitt förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 att samverkan mellan skolbiblioteken och kommunala eller regionala mediecentraler bör stärkas, så att medieförsörjningen kan byggas ut både analogt och digitalt.[74]

Bibliotekarier som är anställda vid skolbibliotek saknar dessutom ofta bibliotekariekollegor och det kollegiala lärande som kontakt med andra bibliotekarier ger kan därmed utebli. Samverkan med andra biblioteksverksamheter kan också vara väsentlig för att bibliotekarier vid skolbibliotek ska kunna hålla sig uppdaterade inom det biblioteks- och informationsvetenskapliga fältet och få information om relevant kompetensutveckling. Den breda ansatsen med inkludering av flera kulturområden som finns inom ramen för den regionala

[73] Uppgift till utredningen från Medioteket i Stockholms stad den 16 juni 2020.
[74] Kungliga biblioteket (2019b).

biblioteksverksamheten kan därmed också bidra till att stärka skolbiblioteksverksamheten. Om skolbibliotek helt mister kontakten med andra biblioteksorganisationer riskerar skolbibliotekets avstånd till den fria och frivilliga folkbildningen och kulturutövningen att öka, vilket motverkar både möjligheterna att nå de kulturpolitiska målen och att skapa skolbiblioteksverksamhet av hög kvalitet. Som tidigare beskrivits består ett av skolbibliotekets värden i att verksamheten innehar en position som kan utgöra en brygga mellan det formella utbildningsväsendet och de friare formerna av lärande, lust och skapande. Det senare har starkare fäste i andra delar av bibliotekssektorn. Det är därför viktigt att det finns en likvärdighet när det gäller skolbibliotekens kontakt med andra biblioteksorganisationer.

Det är också allvarligt att likvärdigheten när det gäller medieförsörjning till skolbibliotek brister. Skolbibliotekens förutsättningar att erbjuda elever ett brett och varierat bestånd av böcker och medier är delvis beroende av samverkan med andra biblioteksorganisationer. Samverkan är, som tidigare nämnts, betydelsefullt för att den samlade nationella resurs som biblioteksväsendet utgör ska kunna komma alla till del.[75]

Mediebeståndet på skolbibliotek bör enligt utredningens uppfattning omfatta bland annat facklitteratur, skönlitteratur, tryckta böcker och e-medier. För att kunna bredda beståndet och erbjuda alla elever och lärare de medier som de har behov av, kan det vara värdefullt med en regional eller kommunal samordning.[76] När det gäller mångspråkslitteratur kan det vara särskilt kostnadseffektivt med samordning, eftersom det kan variera över tid vilka olika språk som eleverna på en specifik skolenhet talar och har behov av medier på. Det blir därför kostsamt om varje skolbibliotek ska bygga upp ett eget mångspråksbibliotek. Här kan den regionala biblioteksverksamheten utgöra ett värdefullt stöd, men vår kartläggning visar att detta sällan prioriteras av den regionala biblioteksverksamheten. Analysen av enkätsvaren till utredningen från den regionala biblioteksverksamheten visar att nedprioriteringen av skolbibliotek hänger samman med att det är folkbiblioteken som, enligt bibliotekslagen, är den primära mål-

[75] Prop. 2012/13:147 s. 41.
[76] Enligt 13 § bibliotekslagen ska det för en kompletterande informations- och medieförsörjning finnas en eller flera lånecentraler.

gruppen för den regionala biblioteksverksamheten samt att uppdraget snarare är inriktat mot mer övergripande strategiskt arbete.[77]

Den regionala biblioteksverksamheten har begränsade ekonomiska resurser och detta leder till att den primära målgruppen, det vill säga folkbiblioteken i det egna länet, ofta prioriteras.[78] Den skolbiblioteksverksamhet som organiseras genom samverkan med folkbiblioteken eller som har ett nära samarbete med ett folkbibliotek gagnas indirekt av den regionala biblioteksverksamhetens samarbete med folkbiblioteket. När det däremot gäller skolor som har egen skolbiblioteksverksamhet inom enheten kan utredningen konstatera att likvärdigheten i landet avseende samverkan med den regionala biblioteksverksamheten brister.

Utredningen bedömer att skolbibliotekens ändamålsenlighet stärks när bibliotekarier vid skolbibliotek får möjlighet att ingå i nätverk och grupper för kollegialt lärande med andra bibliotekarier. Det vore också värdefullt med mer kompetensutveckling som specifikt vänder sig till målgruppen skolbibliotekarier, samt en bättre samordning för medieförsörjning.

5.6.3 Brist på strukturella förutsättningar för samverkan

Den regionala biblioteksverksamheten har, som vi noterat ovan, inget uttalat statligt uppdrag att stötta skolbiblioteksverksamheten, även om det finns lokala exempel på sådana verksamheter. Det saknas generellt sett former för samverkan mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken. Det är vanligt att det inom en skolhuvudmans organisation, exempelvis i en kommun, finns många skolbibliotek, men ofta finns ingen samordnare för skolbiblioteken, varken på regional nivå eller på huvudmannanivå. Det finns därmed ingen naturlig kontaktlänk mellan den regionala biblioteksverksamheten och de olika skolbiblioteken i länet.

För att kunna driva skolbiblioteksfrågorna strategiskt skulle den regionala biblioteksverksamheten behöva ha kontakt med beslutsfattare i kommunerna och hos andra skolhuvudmän. Sådana kontaktytor framstår emellertid som sällsynta. En chef inom en regional biblio-

[77] 11 § bibliotekslagen.
[78] Enligt uppgift från representanter från den regionala biblioteksverksamheten till utredningen den 11 mars 2020.

teksverksamhet uttrycker det så här: ”Det ordnas träffar för kommunala skolchefer men det är mycket svårt att få tillträde till dessa möten.”[79] I ett av enkätsvaren beskrivs denna utmaning på följande sätt: ”Vi på regional nivå upplever att vi inte har någon ’skolpart’ att samverka med.”

I kapitel 4 beskrivs den funktion som en skolbibliotekssamordnare kan ha i en organisation. KB:s kartläggning om medieförsörjning från 2018 visar att det finns skolbibliotekssamordnare i 59 kommuner, spridda över i stort sett alla regioner. Det finns också exempel på skolbibliotekssamordnare hos några av de större friskolekoncernerna. Samordnarna kan ha en viktig roll för att öka kvaliteten och likvärdigheten vad gäller elevernas tillgång till skolbiblioteksverksamhet. Enligt KB kan skolbibliotekssamordnare också utgöra en väsentlig kontaktlänk mellan skolbiblioteken i kommunen och den regionala biblioteksverksamheten.[80] Detta bekräftas av representanter från den regionala biblioteksverksamheten som utredningen haft kontakt med. Skolbibliotekssamordnarna är såväl i kommuner som hos andra skolhuvudmän dock relativt få. Vår utredning visar också att det verkar vara ovanligt med andra väl fungerande strukturer för samordning mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken.

Det är inte självklart att ansvaret för mediebestånd, nätverk och kompetensutveckling alltid bör läggas på den regionala biblioteksverksamheten. Vi har ovan konstaterat att det saknas en effektiv infrastruktur för samverkan mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken. Ibland är det möjligen mer effektivt att utveckla samverkan mellan olika skolbibliotek inom huvudmannen, med folkbiblioteken i kommunerna, centrala delar av organisationen i en skolkoncern eller liknande, i stället för att stärka samverkan med den regionala biblioteksverksamheten. Vilka lösningar som passar bäst behöver avgöras utifrån lokala förhållanden.

Det är väsentligt att det finns flexibilitet när det gäller att möta skolbibliotekariers behov av nätverk och andra former av kompetensutveckling samt skolbiblioteks behov av stöd för medieförsörjning. Förutsättningarna ser olika ut i landet och förslagen för att stärka skolbiblioteken behöver ta hänsyn till det. Det finns dock behov av

[79] Uppgift till utredningen från en representant för regional biblioteksverksamhet den 6 augusti 2020.
[80] Kungliga biblioteket (2019c).

att sprida kunskap om hur samverkan med andra former av bibliotek kan stärka skolbiblioteksverksamheten.

5.7 Utredningens förslag och bedömningar

5.7.1 Förslag

Utredningens förslag:
I skollagen (2010:800) ska bestämmelser införas som anger följande:

- En skolhuvudman får, om det finns särskilda skäl, organisera skolbiblioteksverksamhet i samverkan med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet (se 4.6.1).
- Samverkan med ett folkbibliotek, eller med en skolenhet inom en annan skolhuvudmans organisation, ska regleras i en skriftlig överenskommelse som ska ange följande: Parterna, den eller de skolenheter överenskommelsen avser, skälet till överenskommelsen samt dess innehåll och omfattning.
- En sådan skriftlig överenskommelse som avses i ovanstående punkt ska anmälas till Kungliga biblioteket.

Biblioteksslagen (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.

Skälen till utredningens förslag

Samverkan med folkbibliotek eller en annan skolenhet, om det finns särskilda skäl för detta

Elever ska i första hand ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten. Utredningen föreslår dock att en skolhuvudman, om det finns särskilda skäl, får organisera skolbiblioteksverksamheten i samverkan med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet. Särskilda skäl för att få organisera skolbiblioteks-

verksamheten genom samverkan framgår av 4.6.1. En förutsättning för att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan är att båda parter är överens om att samverka. Det är också angeläget att parterna har enats om de ekonomiska villkoren för samverkan.

Möjligheten att organisera skolbiblioteksverksamhet i samverkan med ett folkbibliotek eller en annan skolenhet kan bidra till att även elever på mindre skolor får tillgång till en kvalitativ verksamhet och ett brett och varierat bestånd.

Om skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan gäller skollagens regler om skolbibliotek i sin helhet. Det innebär bland annat att det folkbibliotek eller den skolenhet som skolan samverkar med behöver anpassa sitt bestånd så att de analoga och digitala medier som erbjuds är kvalitativa och relevanta för den aktuella elevgruppen. Om en grundskoleenhet samverkar med en gymnasieskoleenhet behöver exempelvis gymnasiebiblioteket vara av sådan beskaffenhet att grundskoleeleverna också har nytta och glädje av beståndet och vice versa.

Skriftlig överenskommelse om skolbiblioteksverksamhet

Utredningen föreslår att samverkan ska regleras i en skriftlig överenskommelse.

Skolbiblioteksverksamhet är på flera håll redan organiserad genom samverkan med folkbibliotek (och ibland med en annan skola), men formerna för sådan samverkan har hittills varit oreglerad. Detta har medfört otydligheter om vad som ska gälla mellan parterna. Det finns exempel på att parterna varken muntligt eller skriftligt har kommit överens om vad som ska gälla för skolbiblioteksverksamheten. I de fall det finns en överenskommelse har den inte alltid kommunicerats av dem som beslutat om den till dem som berörs, exempelvis skolbibliotekarierna.

Oklarheter när det gäller vad som överenskommits kan leda till friktion och osäkerhet avseende exempelvis öppettider, bibliotekariers uppdrag, lokaler och budget. Vi anser därför att det behöver regleras i skollagen att det ska finnas en skriftlig överenskommelse när skolbiblioteksverksamheten organiseras genom samverkan med ett folkbibliotek eller en annan skolenhet. Skälet till att överenskommelsen ska vara skriftlig är att det ska vara tydligt vad skolan och

folkbiblioteket eller den andra skolenheten har kommit överens om. Vi har ovan konstaterat att otydligheter kan leda till friktion och osäkerhet vilket inte gynnar skolbiblioteksverksamheten.

Att överenskommelsen är skriftlig ökar också sannolikheten för att den anger en fast giltighetstid, vilket leder till att innehållet i överenskommelsen utvärderas kontinuerligt. På så sätt kan utmaningar synliggöras och konflikter lösas. Dessutom kan det faktum att de olika parternas ansvar tydliggjorts skriftligen, underlätta diskussionen om resursfördelning.

En skriftlig överenskommelse utgör också en tydlighet för bibliotekarierna och lärarna när de ska samarbeta om den pedagogiska verksamheten. Alla som berörs av överenskommelsen kommer inte att delta i diskussionerna, men genom att överenskommelsen nedtecknas, har alla parter, såväl chefer som bibliotekarier och lärare i olika årskurser och ämnen, möjlighet att ta del av dess innehåll. Den skriftliga överenskommelsen har därmed potential att öka medvetenheten bland rektorer och lärare om vad skolbiblioteket kan bidra med. Detta är viktigt inte minst med tanke på att vi i kapitel 4 konstaterat att skolbiblioteksverksamheten främst nyttjas av lärare i ämnet svenska. En effekt av en skriftlig överenskommelse kan bli att även lärare i andra ämnen får en ökad medvetenhet om skolbibliotekets potential.

Vi har resonerat om möjligheten att undanta skolenheter inom samma skolhuvudman från kravet på skriftliga överenskommelser, i syfte att minska skolornas administrativa börda. Även vid sådan samverkan uppstår dock behov av att tydligt för alla inblandade klargöra ansvarsfördelning och former för samverkan. Utredningen menar därför att värdet med den skriftliga överenskommelsen är stort även för samverkan inom en och samma huvudman och anser därför att samverkan inom en huvudmans egen organisation inte ska undantas från kravet.

I de fall det är fråga om samverkan med ett folkbibliotek, bör det från folkbiblioteket lämpligen vara en tjänsteman på chefsnivå som tecknar överenskommelsen. Från skolans sida får det anses ingå i skolhuvudmannens ansvar att se till att det finns skriftliga överenskommelser på plats när skolbiblioteksverksamhet organiseras genom samverkan, eftersom skollagen anger att det är skolans huvudman som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna.[81] Inget hindrar emellertid att skolans huvudman delegerar upp-

[81] 2 kap. 8 § skollagen.

giften att teckna överenskommelsen till exempelvis rektor. I själva verket är det troligen ofta rektor och chef vid folkbiblioteket, eller rektorer vid olika skolenheter, som, tillsammans med bibliotekarier och lärare, kommer att klargöra detaljerna beträffande överenskommelsen.

Hur en överenskommelse om skolbiblioteksverksamhet kan få legitimitet kan behandlas i de allmänna råd om skolbibliotek, som utredningen föreslår i kapitel 4. Bibliotekarier som vi haft kontakt med har framhållit att överenskommelsen behöver vara väl förankrad hos lärare, rektor och andra chefsfunktioner. Alla inblandande behöver ha kännedom om och respektera vad som har överenskommits.

Utredningen föreslår att följande ska anges i den skriftliga överenskommelsen:

Parter och skolenheter

I den skriftliga överenskommelsen ska parterna och skolenheterna anges. Det innebär huvudmännen för den skolenhet respektive det folkbibliotek som ska samverka om skolbiblioteksverksamhet, alternativt huvudmännen för de olika skolenheter som ska samverka.

Skäl till överenskommelsen

I den skriftliga överenskommelsen ska också skäl till överenskommelsen anges. Det krävs, som framgår av 4.6.1, särskilda skäl för att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan och vilket eller vilka särskilda skäl som ligger till grund för överenskommelsen behöver därför framgå.

Innehåll och omfattning

I den skriftliga överenskommelsen ska också innehåll och omfattning anges. Överenskommelsen bör innehålla en så utförlig beskrivning som möjligt om vilken verksamhet som omfattas. Beskrivningen bör förhålla sig till de krav som skollagen ställer på skolbiblioteksverksamhet. Det underlättar för Skolinspektionen att utifrån överenskommelsen granska att det finns en skolbiblioteksverksamhet som

uppfyller skolförfattningarnas krav. Så noggrant som möjligt bör också omfattningen av olika aktiviteter preciseras.

En aspekt som bör tas upp i överenskommelsen är vilka belopp som i förekommande fall ska överföras mellan parterna. En konkret och innehållsrik beskrivning av den skolbiblioteksverksamhet som samverkan ska resultera i, underlättar en beräkning av vilka kostnader som uppstår.

En annan aspekt som lämpligen tas upp är hur länge överenskommelsen ska gälla och formerna för hur den kan förlängas.

Ju tydligare innehållet är beskrivet, desto större är möjligheterna till ett konstruktivt samarbete mellan lärare och bibliotekarier. En tydlig beskrivning underlättar också för huvudmannen och rektor att inkludera skolbiblioteket i skolans systematiska kvalitetsarbete.

Överenskommelsen bör förhålla sig till de mål som formulerats för skolbiblioteksverksamheten. Sådana mål anges ofta i en skolbiblioteksplan, men kan också ha formulerats i en kommunal biblioteksplan.

Skyldighet att anmäla överenskommelsen till Kungliga biblioteket

Utredningen föreslår att skriftliga överenskommelser om att organisera skolbiblioteksverksamhet i samverkan ska anmälas till Kungliga biblioteket. Anmälningskravet gäller dock inte vid samverkan om skolbiblioteksverksamhet mellan två skolenheter inom samma huvudmans organisation.

Att samla dessa överenskommelser hos KB stärker statens kunskap om hur skolbiblioteksverksamheter i landet organiseras genom samverkan. Dessutom skulle det vara värdefullt för statistiken om skolbibliotek att överenskommelserna anmäls till KB, som på detta sätt skulle få en helhetsbild av hur frekvent förekommande det är att på olika sätt organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan.

Utredningen menar också att en väsentlig fördel med att överenskommelserna anmäls till KB blir att de enkelt kan tillgängliggöras för andra som önskar se exempel på hur överenskommelser kan utformas. Utredningen har fått flera signaler på att såväl folkbibliotek som skolenheter anser att det är utmanande att formulera denna form av överenskommelser.

Anmälan av överenskommelser till Kungliga biblioteket kan också ha en kvalitetsstärkande effekt. Det faktum att fler kan ta del av överenskommelsen kan i sig bidra till att det läggs extra omsorg vid hur den utformas. För att minska skolornas uppgiftslämnarbörda samordnar KB lämpligen insamlingen av överenskommelser om att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan med insamlingen av statistik om skolbibliotek.

Samverkan mellan skolbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten

Utredningen föreslår att bibliotekslagen ska ange att den regionala biblioteksverksamheten i sitt arbete även ska främja skolbibliotek som är verksamma i länet när det är lämpligt.

Förslaget innebär ett förtydligande av den regionala biblioteksverksamhetens roll, i enlighet med vad regeringen uttalat i förarbetena till bibliotekslagen.[82] Förslaget ligger också i linje med den reglering i bibliotekslagen som gällde fram till 2014, som angav att länsbiblioteken (nu regional biblioteksverksamhet) skulle samverka med skolbibliotek, inte bara med folkbibliotek, för att ”bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice”.[83]

Som nämnts ovan i avsnitt 5.5.2 har också KB i sitt förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 framhållit att samverkan mellan skolbiblioteken och regionala mediecentraler bör stärkas. Utredningen instämmer i att den regionala biblioteksverksamheten har god potential att främja skolbiblioteken, och konstaterar att resultatet av utredningens enkätstudie, som vi redogör för i avsnitt 5.5.2, tydliggör att skolbibliotek i dag i relativt liten utsträckning beaktas i den regionala biblioteksverksamhetens arbete, trots att många skolbibliotekarier efterfrågar kompetensutveckling och andra insatser. I vissa av enkätsvaren beskrivs också att det tidigare funnits en mer välutvecklad samverkan mellan skolbiblioteken och den regionala biblioteksverksamheten.

Utredningen bedömer att om bibliotekslagen uttryckligen angav att den regionala biblioteksverksamheten i sitt arbete även ska främja skolbiblioteksverksamhet när det är lämpligt, skulle skolbiblioteken i

[82] Prop. 2012/13:147 s. 35.
[83] 10 § den tidigare bibliotekslagen (1996:1596).

större utsträckning inkluderas i den regionala biblioteksverksamhetens insatser.

Det kan bland annat handla om att den regionala biblioteksverksamheten bjuder in skolbibliotekarier till sådana nätverk och kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds bibliotekarier vid folkbibliotek. Även när det gäller medieförsörjning kan samarbete vara värdefullt. I de fall det finns regionala mediecentraler, kan dessa på ett betydelsefullt sätt främja skolbiblioteksverksamheten.

För den regionala biblioteksverksamhetens del kan samverkan med skolbibliotek vara ett sätt att arbeta med de kulturpolitiska målen (se 5.1.1). Enligt dessa mål ska alla ha möjlighet att delta i kulturlivet. Genom samverkan med skolbibliotek får den regionala biblioteksverksamheten en betydelsefull kanal till barn och unga.

I Kulturrådets handlingsprogram för läsfrämjande från 2019, påpekas att uppsökande verksamhet är en framgångsrik väg att göra läsning tillgänglig för alla.[84] Den regionala biblioteksverksamhetens möjligheter att nå barn och unga förväntas stärkas genom ökad samverkan med skolbiblioteken. SKR påpekar också, i en rapport om den regionala biblioteksverksamheten, att dialogen med andra aktörer kan tillföra nya perspektiv på hur biblioteksverksamheten och det läs- och litteraturfrämjande arbetet kan bedrivas och nå fler.[85]

Även när det gäller elevers tillgång till kultur ur ett bredare perspektiv kan samverkan mellan skolbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten bidra till att stärka likvärdigheten och öka kvaliteten. Region Västmanland beskriver exempelvis, i sitt enkätsvar till utredningen, hur deras regionala biblioteksverksamhet arbetar med frågor om medie- och informationskunnighet i nära samarbete med den regionala filmverksamheten. Detta är ett exempel på en form av samarbete som skulle kunna vara värdefull för skolbiblioteksverksamheten att ingå i.

Den regionala biblioteksverksamheten har ett relativt stort friutrymme. Enligt en studie från 2019, som beskrivs ovan i 5.5.1, upplevs denna frihet delvis som utmanande för de anställda.[86] Ett förtydligat uppdrag i bibliotekslagen, där skolbiblioteken nämns explicit, skulle kunna underlätta de prioriteringar som behöver göras inom den regionala biblioteksverksamheten.

[84] Kulturrådet (2019a).
[85] Sveriges Kommuner och Regioner (2019b).
[86] Pilerot (2019).

För att den regionala biblioteksverksamheten på ett ändamålsenligt sätt ska kunna främja skolbiblioteksverksamheten är en god förståelse för de respektive verksamheternas uppdrag central. Det behöver finnas forum för dialog och erfarenhetsutbyte mellan de två verksamheterna. Om bibliotekslagen anger att även skolbiblioteksverksamhet ska främjas när det är lämpligt, ökar förutsättningarna för en konstruktiv samverkan mellan skolbibliotek och regional biblioteksverksamhet.

Skolbiblioteksplaner bör kunna öka den regionala biblioteksverksamhetens förståelse för skolbibliotekens behov och därmed underlätta samverkan mellan skolbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten. Det samma gäller utredningens bedömning i kapitel 4 om att skolhuvudmän bör utse en skolbiblioteksamordnare, som kan vara en viktig samtalspart för den regionala biblioteksverksamheten.

Utredningen föreslår att kultursamverkansmodellen ska tillföras utökade medel i syfte att stärka den regionala biblioteksverksamhetens samarbete med skolbibliotek (se 8.6.2). Den regionala biblioteksverksamheten finansieras till stor del genom kultursamverkansmodellen. Modellen behöver tillföras utökade medel, så att samarbeten mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken kan utvecklas utan risk för att detta sker på bekostnad av övriga områden som finansieras genom kultursamverkansmodellen.

5.7.2 Bedömningar

Utredningens bedömningar:

- Skolverket bör i allmänna råd om skolbibliotek klargöra vad som kännetecknar ändamålsenlig samverkan om skolbiblioteksverksamhet.
- Skolverket bör sprida kunskap om hur skolbiblioteksverksamhet kan stärkas genom samarbete.
- Utredningens bedömning om att rektor bör vara chef över skolbibliotekarier (se 4.6.2), gäller även bibliotekarier som ansvarar för skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med ett folkbibliotek.

Skälen till utredningens bedömningar

Ändamålsenlig samverkan i de allmänna råden om skolbibliotek

Utredningen bedömer att Skolverket i allmänna råd om skolbibliotek, med stöd i de föreslagna förtydligade regleringarna, bör klargöra vad som kännetecknar ändamålsenlig samverkan om skolbiblioteksverksamhet.[87]

Särskilt viktigt förefaller det att beskriva lämpliga rutiner för när skolbiblioteksverksamheten organiseras i samverkan med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek vid en annan skolenhet. Det behövs vägledning för att främja ändamålsenliga arbetssätt när det gäller såväl hur planeringen som uppföljningen av sådan samverkan kan genomföras.

Det är lämpligt att vägledningen formuleras i de allmänna råd som beskriver andra aspekter av skolbiblioteksverksamheten. Genom att ge råd om samverkan samlat med övriga allmänna råd om skolbibliotek, markeras också att kraven på skolbiblioteksverksamheten är desamma oavsett hur den organiseras.

Som framgår i kapitel 4 och ovan, föreslår vi att det ska tydliggöras i skollagen att skolbiblioteksverksamhet får organiseras genom samverkan, när det finns särskilda skäl för det. Utredningen har konstaterat att denna form av samverkan ibland är problematisk och kan leda till konflikter. Med allmänna råd kan huvudmän få stöd i att organisera skolbiblioteksverksamheten i samverkan. Allmänna råd kan därmed bidra till att förhindra de konflikter som beskrivs i 5.2.3.

Kunskapsspridning om ändamålsenligt samarbete

Utredningen bedömer att Skolverket bör sprida kunskap om hur skolbiblioteksverksamhet kan stärkas genom samarbete med andra biblioteksverksamheter. Det är lämpligt att Skolverket i detta sammanhang samverkar med Kungliga biblioteket.[88]

Det finns behov av att öka kunskapen om ändamålsenligt samarbete såväl mellan folkbibliotek, skolor och skolbibliotek som mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbibliotek. Vid Skol-

[87] I kapitel 4 föreslås att Skolverket ska ta fram allmänna råd om skolbibliotek, se 4.6.1.
[88] Kungliga biblioteket ska, enligt 3 § förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. Biblioteket ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.

verket finns erfarenheter av kompetensutveckling, kollegialt lärande och konferenser och här finns tillgång till kanaler för att sprida goda exempel och inspiration. Genom att utnyttja de strukturer och erfarenheter som finns bland annat inom Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling, kan kunskap om samverkan synliggöras och nå flera målgrupper.[89]

När kunskapen sprids till skolbibliotekarier, lärare, rektorer, bibliotekschefer och andra berörda, förväntas intresset för samarbete med både den regionala biblioteksverksamheten och folkbiblioteken att öka. Ökad kännedom om de goda effekter som samarbete kan ge, kan också bidra till att fler inspireras att utveckla verksamheten genom dialog, möten och gemensamma insatser. På så vis kan samarbetet stärkas och olika organisationer kan verka gemensamt för en ändamålsenlig biblioteksverksamhet för barn och unga.

Om Skolverket sprider kunskap om hur skolor och skolbibliotek kan samarbeta med andra biblioteksverksamheter kan det bidra till att öka barns och ungas intresse för de viktiga kultur- och bildningsinstitutioner i vårt samhälle som bibliotek är. Vi har ovan sett hur andelen biblioteksbesök minskar bland befolkningen i stort och i synnerhet bland unga. Genom att på olika sätt öka kontakten mellan skolbibliotek och folkbibliotek kan denna negativa trend brytas.

Rektors roll

Utredningens bedömning om att rektor bör vara chef över skolbibliotekarier (se 4.6.2), gäller även bibliotekarier som ansvarar för skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med ett folkbibliotek.

Flera utmaningar med att organisera skolbiblioteksverksamheten genom samverkan med folkbibliotek eller skolbibliotek på andra skolenheter har nämnts ovan. Bibliotekariernas formella och informella samarbete med lärarna kan exempelvis försvåras av att de två yrkeskategorierna ibland inte befinner sig i samma byggnad. Det bristande samarbetet med lärarna kan i sin tur leda till att skolbiblio-

[89] I kapitel 6 föreslås att Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling, NCS, vid Skolverket ska få ett vidgat uppdrag och byta namn till Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling samt skolbibliotek. Kunskapsspridningen om samarbete kan med fördel vara en del av NCS verksamhet.

teksverksamheten inte används som en del i undervisningen, i enlighet med vad som följer av läroplanerna.[90]

Ett starkt engagemang hos rektor kan i viss mån motverka dessa utmaningar. Det är också rimligt att anta att rektorer som är chefer över bibliotekarier som ansvarar för skolbiblioteksverksamhet i större utsträckning kommer att inkludera skolbiblioteksverksamheten i skolans systematiska kvalitetsarbete.

Det kan finnas svårigheter för rektor med att vara chef över den eller de bibliotekarier som ansvarar för skolbiblioteksverksamheten men som arbetar på ett folkbibliotek i en annan byggnad än skolan. Utredningen bedömer dock att fördelarna ofta överväger och att problem som kan uppstå ibland kan lösas exempelvis genom att bibliotekarier har en delad tjänst med en andel i folkbibliotekets verksamhet och en i skolbiblioteksverksamheten. En sådan lösning skulle också tydliggöra hur arbetstiden bör fördelas mellan uppdragen.

[90] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.

6 Främja kompetensen inom skolbiblioteken

Detta kapitel handlar om rekryteringsbehov av skolbibliotekarier och kompetens bland personal i skolbiblioteket. I avsnitt 6.1 redogör vi för gällande rätt och i avsnitt 6.2 för bibliotekariers yrkessituation. Avsnitt 6.3 behandlar utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap och i avsnitt 6.4 beskrivs fortbildning, kompetensutveckling och vidareutbildning för personal i skolbibliotek. I avsnitt 6.5 redogör vi för aktuella utmaningar och behov. Avslutningsvis, i avsnitt 6.6, finns utredningens förlag och bedömningar gällande att främja kompetensen inom skolbiblioteken.

6.1 Gällande rätt

Nedan redogör vi för rättsliga aspekter på frågor om kompetensförsörjning och utbildningar samt för statliga satsningar kopplade till dessa frågor. Inledningsvis, i avsnitt 6.1.1 redogörs för vad det innebär att läraryrket, till skillnad från bibliotekarieyrket, är ett reglerat yrke. I avsnitt 6.1.2 beskrivs sedan allmänt regelverket för högskoleutbildningar. Därefter, i avsnitt 6.1.3, redogörs för olika statliga satsningar på alternativa utbildningsvägar för att öka antalet lärare och annan skolpersonal. Avslutningsvis behandlas tidigare statliga utredningars förslag om att införa professionsprogram för lärare, avsnitt 6.1.4.

6.1.1 Reglerade och icke-reglerade yrken

Det finns inga bestämmelser om vad som krävs för att få arbeta i skolbibliotek. Det innebär att personalen i skolbiblioteken kan tillhöra olika yrkesgrupper med olika utbildningsbakgrunder. Vissa har

en äldre bibliotekarieexamen[1], andra en examen i biblioteks- och informationsvetenskap, vissa har olika former av lärarexamen medan ytterligare andra har gått någon annan högskoleutbildning eller saknar en examen från universitets- eller högskolestudier.

När det gäller vad som krävs för att en lärare ska vara behörig att bedriva viss undervisning finns det däremot detaljerade regler i 2 kap. skollagen (2010:800) och i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Legitimerad lärare är ett exempel på ett så kallat reglerat yrke. Att ett yrke är reglerat innebär att det finns bestämmelser om vad som krävs för att få arbeta inom yrket och för att få använda en viss yrkestitel. I lärares fall är det reglerat vad som krävs för att vara behörig att undervisa i ett visst ämne och i en viss skolform samt för att få en lärarlegitimation.

Reglerade yrken regleras av ett EU-direktiv som syftar till att främja rörligheten på arbetsmarknaden i Europa, bland annat finns gemensamma villkor och krav för att få utöva läraryrket i EU-länderna.[2]

6.1.2 Högskoleutbildning

Utbildningar för bibliotekarier och lärare ges endast i form av högskoleutbildningar. Det är alltså inte möjligt att bli bibliotekarie eller lärare genom exempelvis yrkeshögskole- eller folkhögskolestudier. Följande lärosäten anordnar utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap: Högskolan i Borås, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet och Uppsala universitet.

Av högskolelagen (1992:1434) följer att ordinarie högskoleutbildning ges på tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.[3] Det finns dessutom uppdragsutbildningar.

[1] Före högskolereformen 1993 fanns en grundutbildning för blivande bibliotekarier vid Högskolan i Borås. De som gått denna utbildning fick en bibliotekarieexamen. Med högskolereformen avskaffades den tidigare bibliotekarieexamen för att ersättas av kandidat- och magisterexamen i biblioteks- och informationsvetenskap.
[2] Europaparlamentets- och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer 2005/36/EG, lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer. Se även Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2016:12) om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning.
[3] 7 § högskolelagen.

Högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap ges på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå.

Grundnivå

På grundnivå finns både generella examina och yrkesexamina, exempelvis vissa lärarexamina.[4] En generell examen på grundnivå benämns kandidatexamen och en sådan kan erhållas inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Kandidatexamen uppnås efter fullgjorda kursfordringar om 180 högskolepoäng. Heltidsstudier på universitet eller högskola motsvarar 60 högskolepoäng per år. Den som studerar i normal studietakt tar därmed en examen på grundnivå efter tre års studier.[5]

Avancerad nivå

På avancerad nivå finns, precis som på grundnivå, både generella examina och yrkesexamina, exempelvis vissa lärarexamina.[6] En generell examen på avancerad nivå benämns antingen magisterexamen eller masterexamen. Sådana examina kan erhållas inom exempelvis biblioteks- och informationsvetenskap.

En magisterexamen uppnås efter avlagd kandidatexamen, eller motsvarande, och ytterligare 60 högskolepoäng. En masterexamen uppnås efter avlagd kandidatexamen, eller motsvarande, och ytterligare 120 högskolepoäng. Den som studerar i normal studietakt tar därmed en magisterexamen efter fyra års studier och en masterexamen efter fem års studier.[7]

[4] Grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem och yrkeslärarexamen är exempel på yrkesexamina som avläggs på grundnivå.
[5] Utbildningsprogram på grundnivå som leder till en kandidatexamen i biblioteks- och informationsvetenskap finns 2020 vid Högskolan i Borås, Linnéuniversitetet, Södertörns högskola och Umeå universitet. Vid dessa lärosäten finns också lärarutbildningar på grundnivå.
[6] En grundlärarexamen med inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 eller årskurs 4–6 samt ämneslärarexamen med inriktning mot grundskolans årskurs 7–9 eller gymnasieskolan är exempel på yrkesexamina på avancerad nivå.
[7] Vid Umeå universitet finns 2020 ett utbildningsprogram som leder till en magisterexamen i biblioteks- och informationsvetenskap och vid högskolan i Borås finns utbildning som leder till en masterexamen i biblioteks- och informationsvetenskap. Lunds universitet och Uppsala universitet erbjuder 2020 utbildningar som leder till masterexamen i arkiv, bibliotek och museer, ABM. Vid Högskolan i Borås, Lunds universitet, Umeå universitet och Uppsala universitet finns 2020 både utbildning på avancerad nivå inom biblioteks- och informationsvetenskap och lärarutbildningar på avancerad nivå.

Forskarnivå

Den som avlagt en examen på avancerad nivå har möjlighet att antas till forskarutbildning. Forskarutbildning kan anordnas i form av en nationell forskarskola där ett lärosäte är värdlärosäte och driver verksamheten i samarbete med andra lärosäten.

Generella examina på forskarnivå benämns licentiatexamen och doktorsexamen. För en licentiatexamen krävs minst 120 högskolepoäng inom ett ämne på forskarnivå och för doktorsexamen 240 högskolepoäng inom ett ämne på forskarnivå.[8]

Uppdragsutbildning

Universitet och högskolor får bedriva uppdragsutbildning som knyter an till sådan ordinarie högskoleutbildning som universitetet eller högskolan har examensrätt för. Uppdragsutbildning innebär: ”utbildning som anordnas mot avgift från annan än en fysisk person för den som uppdragsgivaren utser”.[9]

Allmän reglering om uppdragsutbildning finns i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Särskild reglering om uppdragsutbildning för lärare finns i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare.

Den som går en uppdragsutbildning kan få betyg och examens- eller kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå, så länge lärosätet ställer samma kvalitetskrav på uppdragsutbildningen som på motsvarande högskoleutbildning.[10]

Universitetskanslersämbetet, UKÄ, kvalitetsgranskar inte uppdragsutbildningar på samma sätt som ordinarie högskoleutbildningar. UKÄ konstaterade 2016 att en mycket stor andel av uppdragsutbildningarna finansieras av statliga myndigheter, kommuner eller regioner, och riktar sig till särskilda yrkesområden inom bland annat skolan.[11]

[8] 6 kap. 2 § och bilaga 2 högskoleförordningen (1993:100). Forskning inom biblioteks- och informationsvetenskap bedrivs 2020 vid Högskolan i Borås, Uppsala universitet, Umeå universitet och Lunds universitet.
[9] 2–3 §§ förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.
[10] 6 § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.
[11] Universitetskanslersämbetet (2016).

Examenstillstånd

Ett generellt examenstillstånd innebär att ett lärosäte utan att det krävs ett särskilt tillstånd får utfärda en viss examen. För att få utfärda examina som inte omfattas av lärosätets generella examenstillstånd behöver lärosätena få tillstånd. Vilka examenstillstånd som är generella skiljer sig åt mellan universitet och statliga respektive enskilda högskolor.[12]

Utländsk utbildning och validering

Sverige har anslutit sig till Lissabonkonventionen, enligt vilken de anslutna länderna ska erkänna varandras utbildningar förutsatt att de inte innehåller väsentliga skillnader.[13] I Sverige är det Universitets- och högskolerådet, UHR, som utifrån dokumentation bedömer utländska utbildningar. En persons kunskaper och färdigheter kan också bedömas genom validering.

Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens en person besitter oberoende av hur de förvärvats. Enligt en rekommendation från EU ska medlemsstaterna inrätta system för validering.[14] En statlig utredning, Valideringsdelegationen, föreslog 2018 att fler personer ska kunna få sitt tidigare lärande bedömt och erkänt för tillgodoräknande inom universitetet eller högskolan och menade att detta skulle vara av stor betydelse för kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden.[15]

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring av svensk högre utbildning förutsätter att kvalitetssäkringsarbete bedrivs både vid universitet och högskolor och vid Universitetskanslersämbetet (UKÄ). Universitet och högskolor har stort eget ansvar för att kvalitetssäkra sin verksamhet. Lärosätena väljer

[12] 1 kap. högskolelagen (1992:1434), lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.
[13] Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen SÖ 2001:46.
[14] Rådets rekommendation av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande (2012/C 398/01).
[15] SOU 2018:29. Valideringsdelegationens förslag har remissbehandlats men ännu inte realiserats.

själva hur de ska bedriva sitt interna kvalitetssäkringsarbete men kan få stöd av internationella principer för kvalitetssäkring av högre utbildning, Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). UKÄ granskar lärosätenas kvalitetssäkringsarbete utifrån bland annat ESG. Inom UKÄ:s juridiska tillsyn granskas dessutom hur väl lärosätena följer de rättsliga frågor som också berörs i ESG.[16]

Om UKÄ ifrågasätter kvaliteten på en granskad utbildning, kan det resultera i att lärosätets examenstillstånd för aktuell utbildning återkallas, såvida lärosätet inte inom ett år har kunnat redovisat åtgärder som säkerställer att utbildningen håller godtagbar kvalitet.

Under perioden 2017–2022 prioriterar UKÄ att granska legitimationsutbildningarna, bland annat samtliga lärarutbildningar. Utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap är däremot inte prioriterade för granskning.[17]

6.1.3 Statliga satsningar på alternativa utbildningsvägar för att öka antalet lärare och andra personalgrupper i skolan

Nedan redogörs för olika statliga satsningar som genomförts mot bakgrund av att det råder brist på personal i skolan, främst på lärare. Med brist avses att det inte finns tillräckligt många nyutexaminerade för att möta det beräknade behovet. Beskrivningarna nedan utgör exempel på satsningar som genomförts för att öka antalet lärare, studie- och yrkesvägledare och personal till kulturskolan. På motsvarande sätt som det funnits oro för en förestående lärarbrist, finns det anledning att befara att det kommer att finnas en omfattande bibliotekariebrist. Se även 6.5.1.

Lärarlyftet

Lärarlyftet är ett samlingsnamn för satsningar som inleddes 2007 och som syftar till att lärare ska få ökade behörigheter så att elevernas måluppfyllelse ska kunna öka. Det är fråga om uppdragsutbildningar vid universitet och högskolor på uppdrag av Skolverket. Lärarlyftet planeras för närvarande att pågå till och med år 2025.

[16] Universitetskanslersämbetet (2015).
[17] Universitetskanslersämbetet (2020b).

Inom Lärarlyftet tecknar Skolverket överenskommelser med sådana lärosäten som har examenstillstånd för lärarutbildningar om att anordna uppdragsutbildningarna. Lärosätena får ta ut en avgift som ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

Huvudmän kan få statsbidrag från Skolverket för kostnader som uppstår när lärare som är anställda hos dem deltar i uppdragsutbildningarna. Statsbidragsvillkoren skiljer sig delvis åt mellan olika satsningar, exempelvis när det gäller hur ersättning för lön är reglerat.[18]

Vidareutbildning av lärare (VAL)

Regeringens satsning Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen, VAL, inleddes 2007 och ska avslutas 2030. Syftet med VAL är att göra det möjligt för yrkesverksamma lärare utan lärarexamen att komplettera sin utbildning till en lärarexamen.

VAL innehåller en hög grad av individanpassning beroende på utbildningsbakgrund och erfarenhet och studeras parallellt med arbete som lärare. Regeringen har gett åtta lärosäten i uppdrag att ge utbildningen och Umeå universitet har ett nationellt samordningsansvar.[19]

Utländska lärares vidareutbildning (ULV)

Utländska lärares vidareutbildning, ULV, är ett projekt som i likhet med VAL inleddes 2007. ULV riktar sig till personer med en utländsk lärarexamen och syftet är att ta vara på den kompetens som finns hos utländska lärare och ge dem ökade möjligheter till anställning i den svenska skolan.

Utbildningen ges i ett nationellt samarbete mellan sex olika lärosäten. Studietakt, studieform och kurser kan skilja sig åt både vid de olika lärosätena och för den enskilde sökande. UKÄ har i en rapport

[18] Förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare, förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare, förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser, samt förordningen (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

[19] Förordning (2007:224) om högskoleutbildning för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen. VAL är inte den första satsningen med detta syfte. Till tidigare liknande satsningar hör Särskild lärarutbildning, SÄL I, II och III, och även Kompletterande lärarutbildning, KUT.

från 2019 funnit att hela 70 procent av de som gått ULV var etablerade på arbetsmarknaden som lärare ett år efter avslutad utbildning.[20]

Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)

Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU, bedrivs sedan 2011 och syftar till att studenter ska kunna komplettera tidigare tillägnade ämneskunskaper i skolans undervisningsämnen, förutom yrkesämnen, för att kunna avlägga en ämneslärarexamen. Utbildningen avser lärarutbildningens utbildningsvetenskapliga kärna och den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen.[21]

Kortare yrkeslärarutbildning

Personer med kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper som vill bli lärare inom gymnasieskolans yrkesprogram kan erhålla en yrkeslärarexamen genom att läsa en kortare yrkeslärarutbildning. Det kan exempelvis handla om personer med yrkeskunskaper inom handel, el, VVS, bygg eller inom vårdyrken. Utbildningen går att läsa både på heltid och deltid och huvudmän kan få statsbidrag från Skolverket för kostnader som uppstår när lärare som är anställda hos dem deltar i behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen.[22]

Fortbildning för lärarexamen med inriktning mot fritidshem

Vid tre lärosäten finns särskilda program på distans för personer med yrkeserfarenhet från fritidshem som saknar lärarexamen. Studierna går att kombinera med arbete i fritidshem och syftar till att deltagarna ska få en grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem.[23]

[20] Förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och Universitetskanslersämbetet (2019).
[21] Förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.
[22] Förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen, förordningen (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen och Universitets- och högskolerådets föreskrifter (UHRFS 2013:4) om kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper för särskild behörighet till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.
[23] Högskolan Kristianstad, Göteborgs universitet och Södertörns högskola ger hösten 2020 det särskilda programmet för personer som är yrkesverksamma på fritidshem.

Fortbildning för studie- och yrkesvägledarexamen

Umeå universitet erbjuder ett kurspaket som är avsett för personer som redan har kunskaper motsvarande minst 90 högskolepoäng, exempelvis genom högskolestudier inom lärarutbildning. Kurspaketet syftar till att deltagarna efter tre terminers studier ska få en studie- och yrkesvägledarexamen. Det är heltidsstudier som huvudsakligen bedrivs på distans med vissa obligatoriska träffar för bland annat examinationer.[24]

Kulturskoleklivet

Även inom den kommunala kulturskolan finns det utmaningar vad gäller rekrytering av utbildad personal. I budgetpropositionen för 2018 föreslog regeringen därför en permanent satsning på ett kulturskolekliv för att förbättra förutsättningarna att rekrytera lärare till kulturskolan.[25] Det finns flera olika yrkeskategorier som kan vara aktuella för anställning i kulturskolan, bland annat lärare i estetiska ämnen och personer som är konstnärligt utbildade men som saknar utbildning inom pedagogik.

Universitets- och högskolerådet och Kulturrådet har under perioden 2018–2020 haft ett regeringsuppdrag om högskoleutbildning av relevans för den kommunala kulturskolan och sex lärosäten har fått särskilda anslag för att arrangera utbildningar för arbete i kulturskolan.[26] I Kulturskoleklivet ingår många olika högskolekurser, till exempel Kulturskoledidaktik vid Stockholms universitet.[27]

6.1.4 Professionsprogram för lärare

Skollagen anger att huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling. Huvudmannen ska också se till att lärare och annan personal har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.[28] Denna reglering omfattar såväl lärare som skolbibliotekarier som är personal inom huvudmannens organisation.

[24] Umeå universitet (2020).
[25] Prop. 2017/18:1.
[26] Regeringen (2018c).
[27] Stockholms universitet (2020).
[28] 2 kap. 34 § skollagen.

Den statliga utredningen Skolkommissionen föreslog 2017 att ett nationellt professionsprogram för lärare skulle inrättas. Professionsprogrammet föreslås stödja lärares professionella utveckling under yrkeslivet till såväl bredare som djupare kompetens. Förslaget innebär att en struktur för utveckling för lärare ska skapas, som ska vara standardiserad på nationell nivå och omfatta kvalifikationsnivåer, samt utvecklingsspår med tillhörande steg. Utvecklingsstegen kan bland annat gälla vetenskaplig meritering.[29] Skolkommissionens förslag om professionsprogram avser endast lärare, inte skolbibliotekarier.

I betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* från 2018 utvecklas Skolkommissionens förslag om ett professionsprogram för lärare. I betänkandet konstateras att skolan är beroende av skickliga lärare, och att samhället därför måste erbjuda goda förutsättningar för lärare att utveckla sin yrkesskicklighet. Dessa förutsättningar föreslås etableras inom ramen för ett professionsprogram. En utgångspunkt för professionsprogrammet ska vara att lärares kompetens på ett bättre sätt än i dag tas till vara genom att strategiskt knyta svårare uppdrag till lärare med högre yrkesskicklighet. I betänkandet anges att universitet och högskolor är centrala aktörer vad gäller lärares kompetensutveckling och det föreslås att det i professionsutvecklingen bland annat ska ingå fortbildning genom akademiska kurser.[30]

Förslagen om professionsprogram för lärare har remitterats men ännu inte realiserats, utan bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Ett förslag om hur lärare som arbetar i skolbibliotek skulle kunna ingå i professionsprogrammet beskrivs nedan i avsnitt 6.6.1.

6.2 Bibliotekariers yrkessituation

Vi har tidigare konstaterat att det är centralt att skolbibliotek är bemannade med kompetent, utbildad personal. Nedan resonerar vi mer om skolbibliotekariers arbetsmarknad, utbildning och yrkessituation, eftersom dessa faktorer kan påverka förutsättningarna för att bemanna skolbiblioteken.

[29] SOU 2017:35.
[30] SOU 2018:17.

6.2.1 Arbetsmarknad, utbildning och kompetens

För att huvudmän och rektorer i högre utsträckning ska kunna bemanna skolbiblioteken med fackutbildad personal krävs att det finns arbetssökande bibliotekarier. Tillgången på bibliotekarier att rekrytera är emellertid låg. Enligt fackförbundet DIK var arbetslösheten inom bibliotek och information 2019 endast 1,5 procent, vilket var den lägsta siffran bland alla yrkesgrupper som är anslutna till DIK. I den svenska befolkningen som helhet var arbetslösheten 6,9 procent i slutet av 2019.[31] DIK gör, enligt uppgift till utredningen, bedömningen att rekryteringsbehovet av bibliotekarier kommer att öka bland annat beroende på att många skolor alltjämt inte har bemannade skolbibliotek.[32]

Bibliotekarie är som konstaterarats ovan i 6.1.1 inte ett reglerat yrke med en skyddad yrkestitel. Det innebär att en person kan ha titeln bibliotekarie och skolbibliotekarie även utan en specifik utbildning eller examen. Praxis är emellertid att personer som arbetar som bibliotekarier har genomgått en utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap,[33] men utredningen har även stött på flera exempel på personer som anställts som skolbibliotekarier utan någon sådan utbildning.

Enligt den officiella biblioteksstatistiken fanns det 2 236 offentligt finansierade bibliotek år 2019. Vid dessa bibliotek arbetade 9 529 anställda. Personalen som arbetar i biblioteken delas, i den officiella biblioteksstatistiken, upp i olika kategorier. Den största kategorin är ”bibliotekarier/dokumentalister/ informatiker”. Av det sammanlagda antalet anställda på biblioteken 2019 utgjorde dessa 5 080 stycken.[34] De som räknas till denna kategori i statistiken är dels personer med utbildning i biblioteks- och informationsvetenskap dels personer som har arbetat inom professionen och på det sättet förvärvat motsvarande kunskaper.

2019 genomfördes 591 av totalt 916 heltidsanställningar på skolbibliotek av bibliotekarier som av Kungliga biblioteket, KB, på det sätt som anges ovan, räknades som bibliotekarier. Enligt den officiella biblioteksstatistiken fördelar sig de övriga anställda på skolbiblioteken över tre yrkeskategorier: biblioteksassistenter eller lärarbibliote-

[31] DIK (2020b).
[32] Uppgift till utredningen från DIK den 8 maj 2020.
[33] Kungliga biblioteket (2018c).
[34] Kungliga biblioteket (2020a).

karier (245 heltidsanställningar), specialister, fackkunniga (8 heltidsanställningar) och övrig personal (15 heltidsanställningar). Vilka utbildningar som döljer sig bakom dessa kategorier framgår inte explicit, men enligt KB är det relativt vanligt att lärare arbetar i skolbibliotek, varför det är rimligt att anta att en ganska stor andel av de 245 heltidsanställningar i den första gruppen utförs av utbildade lärare.[35] Enligt utredningens erfarenhet förekommer biblioteksassistenter främst på större skolbibliotek, där dessa ofta samarbetar med en fackutbildad bibliotekarie.

I den officiella biblioteksstatistiken ingår emellertid bara bibliotek som är minst halvtidsbemannade (se avsnitt 7.1.3) och fördelningen mellan yrkeskategorier skulle eventuellt se annorlunda ut om även personal vid skolbibliotek med lägre bemanningsgrad var inkluderade i statistiken. Mot bakgrund av våra kontakter under utredningsarbetet är det utredningens uppfattning att det är relativt vanligt att det på skolbibliotek med låg bemanningsgrad är lärare som arbetar i skolbiblioteket.

Utbildningens betydelse för skolbibliotekarien hänger delvis samman med skolbibliotekariens roll och arbetsuppgifter. Bibliotekariens roll är i sin tur nära förknippad med bibliotekets uppdrag. I och med digitaliseringen och ett ökat antal lättillgängliga informationskällor har bibliotekens informationsförmedlande funktion delvis förändrats. Detta har väckt diskussionen om vilken som är bibliotekariens unika kompetens. Bibliotekarierollen beskrivs ofta som alltmer mångfacetterad. Vad gäller medie- och informationskunnighet kan det konstateras att bibliotekariens roll och uppdrag har ökat i omfattning och vikt. Kunskaps- och kompetensbehoven kan variera mellan olika arbetsplatser och uppgifter. När det gäller förväntningar på skolbibliotekariers kompetens påverkas dessa också exempelvis av hur skolbiblioteket regleras i bibliotekslagen, skollagen och läroplanerna.[36]

I en av de rapporter som ligger till grund för KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 betonar rapportförfattarna att lösningen på osäkerheten avseende kompetensbehoven inte är att rekrytera personer till bibliotek med andra kompetenser och annan utbildningsbakgrund än inom biblioteks- och informationsvetenskap:

[35] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket den 4 november 2020.
[36] Kungliga biblioteket (2018c).

> I förlängningen av en sådan utveckling hotar en snabb urholkning av professionen som drastiskt skulle minska bibliotekarieyrkets status – och därmed sannolikt även drabba förtroendet för biblioteket som samhällsinstitution.[37]

Enligt rapportens författare skulle ett alternativ till att rekrytera personer med annan utbildningsbakgrund kunna vara en stark biblioteks- och informationsvetenskaplig forskning och utbildning samt en samlad nationell struktur för kontinuerlig kompetensutveckling.[38]

6.2.2 Arbetsmiljö, status och lön

Möjligheten att bemanna skolbibliotek hänger också samman med bibliotekarieyrkets attraktivitet. Det är därför relevant att närmare beskriva frågor som rör arbetsmiljön, status och lön.

Vartannat år publicerar fackförbundet DIK en arbetsmiljörapport. Av den senaste rapporten från 2019 framgår att arbetssituationen på biblioteken försämrats de senaste två åren. Andelen anställda som upplevt social oro, våld eller våldsamma situationer har ökat. 42 procent av skolbibliotekarierna uppger att de upplevt våld eller våldsamma situationer och detta innebär en ökning med 18 procentenheter från den tidigare mätningen 2017. Motsvarande tendens noteras bland anställda vid folkbiblioteken. Var femte skolbibliotekarie har också under de senaste två åren bytt eller funderat på att byta jobb på grund av social oro, hot eller våld. Det är fler än föregående rapport, då motsvarande siffra var 16 procent. De flesta anser att ett förändrat samhälle utanför biblioteket är den främsta anledningen till social oro (66 procent). Många beskriver också att nedskärningar på biblioteken och inom andra samhällsinstanser är en tänkbar orsak till den försämrade arbetssituationen.[39]

På andra typer av bibliotek som högskolebibliotek, myndighetsbibliotek, sjukhusbibliotek eller specialbibliotek, förekommer social oro mer sällan. För att illustrera detta kan det vara värt att nämna att andelen bibliotekarier som upplevt kränkningar på skolbibliotek är 29 procent, medan endast 18 procent av bibliotekarierna på högskolebibliotek har liknande erfarenheter.[40]

[37] Ibid. s. 32.
[38] Ibid.
[39] DIK (2019a).
[40] Ibid.

Skolbibliotekarierna är inte den enda yrkesgrupp inom skolan som påverkas av social oro. Enligt en arbetsmiljöundersökning från Lärarnas Riksförbund upplever nästan var femte lärare obehag inför risken att utsättas för hot, våld eller andra trakasserier.[41] Social oro är således en del av en större problembild i skolan. Icke desto mindre har skolbibliotekariers specifika upplevelse av arbetsmiljön betydelse för deras arbetssituation och möjligheten att bemanna skolbiblioteken.

Många biblioteksanställda har deltidstjänster och i genomsnitt arbetade personalen, enligt den officiella biblioteksstatistiken, på de offentligt finansierade biblioteken 85 procent av en heltidstjänst år 2019. Det är, enligt KB, också vanligt att en person är anställd för att ta hand om flera skolbibliotek i en kommun. Enligt KB kan dessa personer lägga hälften av sin tid på en skola som har många elever och mindre tid, kanske bara någon timme, på var och en av de andra skolorna per vecka.[42]

Ett sätt att ringa in bibliotekarieprofessionens anseende och status är att ta fasta på allmänhetens förtroende för biblioteket som institution. I en forskarantologi från SOM-institutet[43] konstaterar Lars Höglund, professor emeritus i biblioteks- och informationsvetenskap, att bedömningarna av bibliotekens service respektive förtroendet för biblioteken ligger generellt mycket högt jämfört med andra typer av institutioner och offentliga tjänster. Kvinnor, högutbildade och boende i storstad uppvisar en högre andel biblioteksbesökare och bokläsare än övriga och ger även mer positiva bedömningar av service och förtroende för biblioteken än övriga.[44]

En delvis annan bild av hur bibliotekarieyrket värderas får man när man tar del av Statistiska centralbyråns, SCB:s, lönestatistik för år 2019. Enligt SCB tjänar bibliotekarier i genomsnitt 33 600 kronor i månaden före skatt. Biblioteksassistenter tjänar i genomsnitt 26 200 kronor.[45] Enligt fackförbundet DIK ligger skolbibliotekarier och folkbibliotekarier ganska nära varandra i lön.[46] Eftersom lärare ibland innehar tjänster som bibliotekarier i skolbibliotek framstår det som relevant att jämföra med lärarlöner. Genomsnittslönen för grund-

[41] Lärarnas riksförbund (2020).
[42] Kungliga biblioteket (2020a).
[43] SOM-institutet är en opartisk undersökningsorganisation vid Göteborgs universitet.
[44] Höglund (2017).
[45] Statistiska centralbyrån (2019).
[46] Uppgift till utredningen från DIK den 8 maj 2020.

skollärare är år 2019, enligt SCB, 35 300 kronor och för gymnasielärare 37 700 kronor.[47]

Liksom läraryrket är bibliotekarieyrket kvinnodominerat. Drygt 80 procent av personalen på skolbiblioteken är kvinnor, vilket är ungefär samma andel som på folkbiblioteken.[48] Detta kan jämföras med könsfördelningen mellan lärare i grundskolan, där cirka 75 procent av den totala andelen anställda lärare är kvinnor. I årskurserna 1–3 är andelen kvinnor högre: cirka 85 procent.[49]

6.3 Utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap

1972 inrättades Bibliotekshögskolan i Borås och i och med detta blev bibliotekarieyrket en samlad profession med gemensam utbildning. Tidigare hade utbildningsvägarna mot exempelvis folkbibliotek och högskolebibliotek sett olika ut.

Högskolereformen 1993 fick stora konsekvenser för bibliotekarieutbildningen. Den tidigare yrkesutbildningen till bibliotekarie togs bort och ersattes med en utbildning som leder till examen i ämnet biblioteks- och informationsvetenskap. Samtidigt startade utbildningen på fler orter än i Borås.

Under 1990-talet påbörjades också den första forskarutbildningen i biblioteks- och informationsvetenskap. Det skedde vid Göteborgs universitet och den första professuren utlystes. Den tidigare yrkesutbildningen kom således att utvecklas mot en forskningsbaserad utbildning med akademisk status.[50]

6.3.1 Utbildning anordnas vid sex universitet och högskolor

Utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap ges, som tidigare nämnts i avsnitt 6.1.2, i dag vid följande sex lärosäten: Högskolan i Borås, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet och Uppsala universitet.

Det finns viss variation mellan de olika lärosätena beträffande inriktningar och profilområden men utbildningarna sammanfaller till

[47] Statistiska centralbyrån (2019).
[48] Kungliga biblioteket (2020a).
[49] Skolverket (2020c).
[50] Kungliga biblioteket (2018c).

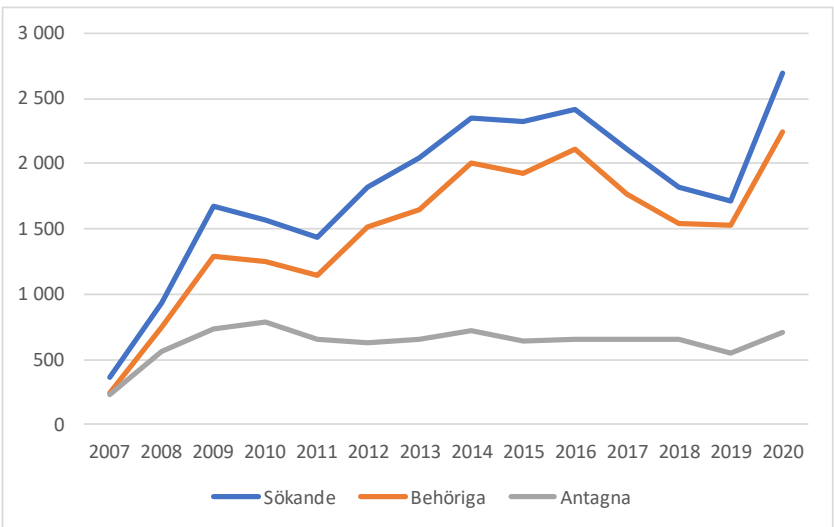
stora delar innehållsligt. Den gemensamma ämnesmässiga kärnan består av bland annat informationsförmedling, bibliotekens roll som kunskaps- och kulturinstitutioner, litteraturförmedling och läsfrämjande arbete.[51]

6.3.2 Söktryck och genomströmning

De biblioteks- och informationsvetenskapliga programmen är populära och har relativt högt söktryck. Söktrycket ökade under 2010-talet. Höstterminen 2010 var det sammanlagt 717 behöriga sökanden till programmen inom biblioteks- och informationsvetenskap. 423 av dessa antogs. Höstterminen 2020 hade antalet behöriga sökanden mer än fördubblats till 2 239. Antalet platser hade inte ökat i motsvarande utsträckning utan endast 704 studenter antogs höstterminen 2020. Konkurrensen var alltså hög om de platser som fanns och vid flera av programmen var det höstterminen 2020 bara cirka 20 procent av de behöriga sökandena som kom in.[52]

Figur 6.1 Söktryck till de biblioteks- och informationsvetenskapliga programmen

2008–2020



Källa: Universitets- och högskolerådets antagningsstatistik.

[51] Ibid.
[52] Universitets- och högskolerådet (2020).

Antalet sökande till programmen inom biblioteks- och informationsvetenskap kan relateras till det totala antalet sökande till universitet och högskolor. Här har den procentuella ökningen mellan 2010 och 2020 inte varit tillnärmelsevis lika stor. Antalet sökande ökade mellan 2010 och 2014 och följde därefter en svag negativ utveckling fram till antagningsomgången höstterminen 2019 då det var något fler sökande än året innan. Vårterminen 2020 ökade antalet sökande markant, vilket kan vara en effekt av coronaviruset och dess påverkan på arbetsmarknaden.[53]

Söktrycket till programmen inom biblioteks- och informationsvetenskap kan också jämföras med söktrycket till lärarutbildningarna. Till lärarutbildningar har antalet sökande minskat med drygt 4 000 sökande mellan höstterminen 2015 och höstterminen 2019, vilket innebär cirka 10 procent av ansökningarna. Konkurrensen är också mindre till lärarutbildningarna än till programmen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Höstterminen 2019 var det konkurrens endast till 38 procent av de tillgängliga lärarutbildningarna.[54]

När det gäller kurser inom biblioteks- och informationsvetenskap är skillnaden mellan antalet antagna och antalet behöriga sökanden inte lika stor. Det fanns dock två kurser som var tydligt översökta höstterminen 2019: ”Skolbibliotekariens roll i lärandemiljöer” vid Högskolan i Borås med 77 behöriga sökande och 50 platser[55], och ”Bibliotek i nätverkssamhället” vid Lunds universitet med 111 behöriga sökande och 16 platser. För vårterminen 2020 utmärker sig endast en kurs på motsvarande sätt: ”Litteraturförmedling på skolbibliotek, distans” vid Högskolan i Borås med 105 behöriga sökande och 60 platser. Det kan alltså konstateras att det finns ett stort intresse för kurser med inriktning mot skolbibliotek.

En stor andel av de studenter som läser på de biblioteks- och informationsvetenskapliga programmen slutför sin utbildning. Liksom inom andra utbildningar sker den största andelen avhopp från distansutbildningarna.[56]

I en rapport från Kungliga biblioteket från 2018, argumenterar författarna, som alla tjänstgör vid olika lärosäten med ansvar för biblioteks- och informationsvetenskap, för att utöka antalet utbild-

[53] Ibid.
[54] Universitets- och högskolerådet (2019).
[55] Höstterminen 2020 hade antalet platser på denna kurs ökats till 70 och kursen var fortfarande översökt.
[56] Kungliga biblioteket (2018c).

ningsplatser på de olika biblioteksutbildningarna. Författarna menar att det finns utrymme att anta fler studenter på samtliga utbildningar och att studieplatserna borde utökas med tanke på det höga söktrycket, den goda genomströmningen och det mycket goda läget på arbetsmarknaden. Enligt rapporten, vittnar också studierektorer på de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna om att de allt oftare blir kontaktade av bibliotekschefer som söker efter personal bland de studenter som går utbildningen.[57]

I de kontakter utredningen haft med representanter från de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna tydliggör de dock att utökningen av antalet utbildningsplatser måste ske ansvarsfullt och inte i ett för högt tempo. Det finns också rekryteringsutmaningar hos flera av de aktuella utbildningsanordnarna. Andelen disputerade inom biblioteks- och informationsvetenskap är för låg, vilket bland annat beror på att personer som avlagt licentiat- eller doktorsexamen inom biblioteks- och informationsvetenskap har en bred arbetsmarknad och även är attraktiva utanför akademin. För att garantera en kvalitativ utbildning på grundnivå och på avancerad nivå är det därför viktigt att satsningar görs även på forskarutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap.

6.3.3 Förberedelse för arbete på skolbibliotek genom utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap

Genom en enkät till de sex lärosäten som erbjuder utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap har utredningen sökt svar på frågor om bland annat hur utbildningarna förbereder studenterna för ett arbete som skolbibliotekarier, hur samarbetet med lärarutbildningarna ser ut och vilka behov företrädare för utbildningarna ser av kurser och fortbildning för skolbibliotekarier. Svar inkom från samtliga sex lärosäten.

Det finns inget program som är specifikt inriktat mot skolbibliotek utan utbildningarna avser i stället att ge studenterna en bred kompetens med generella biblioteks- och informationsvetenskapliga kunskaper. Södertörns högskola framhåller i sitt enkätsvar att detta ger studenterna möjlighet till ett flexibelt arbetsliv där de kan röra sig mellan bibliotekstyper.

[57] Ibid.

Vid samtliga utbildningar finns det möjlighet för studenterna att fördjupa sig i frågor som rör skolbibliotek. Företrädare för lärosätena anger exempelvis i sina enkätsvar att detta kan göras genom det avslutande examensarbetet eller genom att studenterna genomför sin praktik på skolbibliotek. Flera lärosäten har även specifika inslag om skolbibliotek i form av föreläsningar, studiebesök och kurslitteratur. Vid några lärosäten erbjuds dessutom kurser som är direkt inriktade mot skolbibliotekarieyrket, exempelvis ”Skolbibliotek i teori och praktik” vid Umeå universitet och ”Skolbibliotek, funktion och verksamhet” vid Högskolan i Borås, båda omfattande 7,5 högskolepoäng. I enkätsvaret från Högskolan i Borås anges flera ytterligare valbara kurser som har en inriktning mot eller specifikt behandlar skolbiblioteksfrågor. Dessutom erbjuds vid lärosätena kurser som mer indirekt kan anses relevanta för blivande skolbibliotekarier. Linnéuniversitet anger att exempelvis kurser inom biblioteksped agogik och medie- och informationskunnighet kan vara särskilt relevanta för studenter som avser att söka anställning på skolbibliotek. Lunds universitet och Södertörns högskola beskriver även att en stark kontakt med skolbiblioteksektorn bidrar till att förbereda studenterna för ett arbete som skolbibliotekarier.

Umeå universitet tydliggör i sitt enkätsvar att lärosätet medvetet arbetat med att stärka de inslag i utbildningarna som relaterar till skolbibliotek, bland annat genom att etablera ett samarbete med företrädare för ämnet pedagogik. Vid Högskolan i Borås har man också valt att lyfta in pedagogik tydligare i kandidatprogrammet för att utbildningen bättre ska förbereda studenterna för ett arbete som skolbibliotekarier. En diskussion har också förts vid Högskolan i Borås om möjligheten att starta ett program med inriktning mot skolbibliotek, men än så länge finns ingen sådan utbildning. Vid övriga lärosäten som besvarat utredningens enkät beskrivs inte några planer på ett program med inriktning mot skolbibliotek.

6.3.4 Samarbete mellan utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap och lärarutbildningen

I kapitel 4 konstaterar vi att det finns brister rörande samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. En tänkbar anledning till detta är att skolbibliotekarier och lärare under sina utbildningar inte får möjlighet att fördjupa sin förståelse för varandras kompetens. Där-

för ställde utredningen i enkäten till lärosätena även frågor om de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarnas samverkan med lärarutbildningarna.

Vid Linnéuniversitetet och universiteten i Lund, Umeå och Uppsala finns inga formella samarbeten mellan lärarutbildningarna och utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap. Av enkätsvaren framgår emellertid att företrädare för de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna ser positivt på att utveckla ett sådant samarbete.

Vid Högskolan i Borås finns ett samarbete som bland annat består i att lärare från bibliotekshögskolan föreläser och har workshops för lärarstudenter om skolbibliotekets roll, litteraturfrämjande arbete och samverkan mellan skolbibliotekarier och lärare. Lärare från lärarutbildningar föreläser även för bibliotekariestudenter om pedagogik, metoder, textsamtal med mera. Det finns också en gemensam fortbildningskurs om medie- och informationskunnighet, vilket lett till publikationer där betydelsen av skolbibliotek och samarbete mellan lärare och skolbibliotekarier lyfts.[58]

Vid Södertörns högskola är lärarutbildningen en samarbetspart i planeringen och genomförandet av biblioteksprogrammets undervisning. Kursen ”Bibliotek, kommunikation och pedagogik” sker exempelvis i samarbete med lärarutbildningen.

I avsnitt 4.5.6 beskriver vi att en av anledningarna till att samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare inte alltid fungerar är att lärarutbildningarna inte i större utsträckning belyser vilken roll skolbiblioteket kan spela i lärarnas undervisning. Lärarna förefaller i liten grad under sin utbildning ges möjlighet att fördjupa sin förståelse för hur samarbete med skolbibliotekarien kan bidra till att stötta elevers lärande.

Även lärarutbildningarna har, genom en enkät, tillfrågats bland annat om samarbete med utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Elva lärosäten besvarade enkäten[59] och inget av dessa beskrev något samarbete mellan utbildningarna. Flera av lärarutbildningarna redogjorde för andra sätt att förbereda lärarstudenterna för att framöver samarbeta med skolbibliotekarier. Att döma av enkätsvaren verkar det finnas en tendens att det främst är inom lärarutbild-

[58] Exempel på sådana publikationer är Carlsson (2018) och Carlsson (2019).
[59] Svar inkom från Chalmers tekniska högskola, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Jönköping, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

ningarna med inriktning mot svenskämnena som utbildningarna behandlar samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarie.

Flera företrädare för lärarutbildningen hänvisar till den verksamhetsförlagda utbildningen, VFU, den del av lärarutbildningarna då studenterna genomför sin handledda praktik. Det verkar dock ofta saknas en medveten idé om hur VFU-perioderna ska bidra till de blivande lärarnas förståelse för hur samarbetet med bibliotekarier kan fungera ändamålsenligt. Så här svarar exempelvis ett av lärosätena: ”I den mån det finns skolbibliotekarier på studenternas VFU-skolor så kommer dock sannolikt studenterna i kontakt med dessa under den skolförlagda delen av utbildningen.” Ett annat lärosäte svarar: ”I samband med VFU kommer även bibliotekens roll som kunskapskälla (med såväl analoga som digitala resurser) och som studieplats fram.”

Det finns i enkätsvaren också exempel på inslag i lärarutbildningen som handlar mer specifikt om samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare. Lärarstudenter som läser den kompletterande pedagogiska utbildningen, KPU, (se ovan i avsnitt 6.1.3) vid Malmö universitet ska exempelvis kontakta skolbiblioteksverksamhet för att diskutera hur de kan samarbeta utifrån kursens innehåll och mål. Att på detta sätt mer konkret förbereda de blivande lärarna för ett samarbete med skolbibliotekarier förefaller emellertid ovanligt inom lärarutbildningarna.

Sammantaget tyder enkätsvaren från lärarutbildningarna på att VFU-perioderna skulle kunna vara betydelsefulla för de blivande lärarnas möte med skolbiblioteksverksamhet. I praktiken verkar dock den verksamhetsförlagda utbildningen ofta vara en outnyttjad resurs när det kommer till att stärka lärarnas förståelse för hur samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare kan fungera.

Flera av enkätsvaren från lärarutbildningarna framhåller att lärarprogrammen redan har många examensmål och att ytterligare innehåll, såsom exempelvis krav på kontakt med skolbiblioteksverksamhet under VFU, inte utan vidare kan läggas till utbildningen. Karlstads universitet uttrycker i sitt enkätsvar att det vore mer lämpligt att föreslå en kompetensutvecklingsinsats för Sveriges yrkesverksamma lärare. Studenter som gör sin verksamhetsförlagda utbildning skulle också ha möjlighet att vara delaktiga i en sådan insats.

6.4 Fortbildning, kompetensutveckling och vidareutbildning för personal i skolbibliotek

Nedan gör vi skillnad mellan fortbildning och kompetensutveckling. Begreppet fortbildning används i detta kapitel för poänggivande utbildning på akademisk nivå medan kompetensutveckling avser utvecklingsinsatser som förvisso kan erbjudas i samverkan med lärosäten, men som inte ger högskolepoäng. Även begreppet vidareutbildning används. Vidareutbildning avser i detta betänkande utbildning som leder till en utökad, snarare än fördjupad, kompetens.

Utöver den biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningen, är fortbildning och kompetensutveckling väsentligt för personal i skolbiblioteken. Genom fortbildning och kompetensutveckling kan såväl fackutbildade skolbibliotekarier som lärare och andra med tjänst i skolbiblioteket erbjudas möjligheter att vidareutveckla och fördjupa de kunskaper och färdigheter som behövs för att kunna erbjuda eleverna en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet.

En form av vidareutbildning som kan vara aktuell för att stärka kompetensen inom skolbiblioteken är att erbjuda lärare utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Ett förslag om hur en sådan vidareutbildning skulle kunna utformas beskrivs nedan i avsnitt 6.6.1.

6.4.1 Fortbildning för skolbibliotekarier

Uppgifter om vilken fortbildning som erbjuds skolbibliotekarier inom akademin, utgår från de enkätsvar som utredningen har fått in från de sex lärosäten som erbjuder utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Högskolan i Borås erbjuder flera kurser för yrkesverksamma skolbibliotekarier. Kurserna har ett högt söktryck. Genomströmningen är dock inte alltid god men högskolan påtalar i sitt enkätsvar att detta är ett känt problem från andra fristående kurser. Det senaste året har Högskolan i Borås sett lyckade exempel på kommuner som sanktionerat fortbildning genom att ge anställda tid i tjänsten för att gå en kurs. Samtliga dessa studenter har fullföljt kursen, enligt Högskolan i Borås enkätsvar. Högskolan i Borås har också fått förfrågningar från skolhuvudmän om uppdragsutbildning om skolbibliotek.

Lunds universitet har i kontakt med skolor och skolbibliotek noterat att kompetensnivån är varierande bland skolbibliotekarier. Universitetet planerar att till höstterminen 2021 möta behovet av fortbildning med en ny kurs för utbildade bibliotekarier. Kursen ska omfatta 15 högskolepoäng och behandla medie- och informationskunnighet, pedagogik och demokrati. Lunds universitet påpekar dock att behovet är stort och resurserna begränsade när det gäller att bedriva fortbildning.

Även Umeå universitet har noterat ett stort behov av fortbildning för skolbibliotekarier och försöker möta detta med nya kurser. Från och med 2021 erbjuds kursen ”Skolbibliotek i teori och praktik” omfattande 7,5 högskolepoäng som nätbaserad kurs. En av målgrupperna för denna kurs är yrkesverksamma, utbildade skolbibliotekarier.

Uppsala universitet svarar att de ser ett betydande behov av fortbildning för skolbibliotekarier, men att de inte har haft möjlighet att erbjuda ett sådant kursutbud. Inte heller Linnéuniversitetet erbjuder fortutbildning för skolbibliotekarier men ser också ett sådant behov, främst avseende medie- och informationskunnighet, digitala medier samt litteraturförmedling.

Sammantaget bedömer alltså företrädare för de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna att det finns ett behov av fortbildning för skolbibliotekarier. Lärosätenas möjligheter att prioritera detta varierar och är beroende bland annat av ekonomiska förutsättningar.

6.4.2 Kompetensutveckling för personal i skolbibliotek

Det kan finnas flera skäl till att stärka kompetensutvecklingen för personal i skolbibliotek. I betänkandet *Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat* från 2020 konstateras, att det finns skolbibliotekarier och lärare som behöver mer kunskaper om exempelvis digitala medier, sökkritik, spelkunnighet samt kritisk granskning av bild och rörlig bild. Ovan nämnda utredning lämnar, bland annat mot denna bakgrund, förslag om förstärkt kompetensutveckling för skolbibliotekarier och lärare.[60]

[60] SOU 2020:56.

Gemensam kompetensutveckling för lärare och skolbibliotekarier kan vara en fungerande strategi inte bara för att öka den samlade kunskapen på skolorna utan också för att stärka samarbetet mellan de olika yrkeskategorierna. Det menar bland andra Cecilia Gärdén, filosofie doktor i biblioteks- och informationsvetenskap, som inom ramen för KB:s arbete inför den föreslagna nationella biblioteksstrategin 2019, tog fram en forsknings- och kunskapsöversikt om skolbibliotekets roll för elevers lärande.[61]

När Skolverkets kompetensutvecklingsinsats Läslyftet (se 3.5.1) utvärderades 2019 framkom att skolbibliotekarier och lärare närmar sig varandra och förstår varandras arbete bättre, när de erbjuds att delta i kompetensutvecklingsinsatser tillsammans.[62] Skolinspektionen beskriver också i en rapport från 2018 hur skolbibliotekarier och lärare som medverkat tillsammans i Läslyftet ökat kunskapen om varandras arbete. Skolinspektionen har dessutom noterat att insikten om vikten av att samarbeta har stärkts när lärare och skolbibliotekarier har deltagit i Läslyftet tillsammans.[63]

Nedan redogör vi för ett urval av den kompetensutveckling som olika myndigheter och andra aktörer erbjuder för personal i skolbibliotek.

Skolverket

Inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen erbjuder Skolverket olika former av kompetensutvecklingsinsatser. För att uppmuntra samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier har myndigheten tagit fram resurser för gemensam kompetensutveckling för dessa två målgrupper. Sådant material finns bland annat om informationssökning och källkritik, om samtal om text, om att stimulera läsintresse och om hur vuxna kan främja ett tryggt klimat på nätet. Materialet, som finns tillgängligt på Skolverkets webbplats Lärportalen,[64] består av artiklar som lyfter fram aktuell forskning, men också av undervisningsfilmer, ljudfiler, diskussionsfrågor och exempel på aktiviteter att pröva i den egna verksamheten.

[61] Kungliga biblioteket (2017b).
[62] Kärnebro & Lundström (2019).
[63] Skolinspektionen (2018c).
[64] Skolverket (2020a).

Utöver kompetensutvecklingsmaterial som är tänkta att användas för kollegialt lärande erbjuder Skolverket konferenser. Under 2016–2018 erbjöds sju konferenser om skolbibliotek och medie- och informationskunnighet. Konferenserna riktade sig till skolbibliotekarier, lärare, rektorer och skolhuvudmän och handlade om aktuell forskning på området samt om Skolverkets insatser kopplade till temat. Vid konferenserna gavs också praktiska exempel på hur skolbibliotekarier och lärare kan samarbeta när det gäller områden som informationssökning, källkritik och internetsäkerhet för barn och unga. Det var i genomsnitt 100 deltagare per konferens och cirka 80 procent av deltagarna var skolbibliotekarier, 15 procent lärare och 5 procent skolledare.[65]

Skolverket modererar också, sedan 20 år, e-postlistan Skolbiblistan. Skolbiblistan är ett e-postbaserat forum för deltagare som vill diskutera, ställa frågor och utbyta erfarenheter som rör skolbibliotek. Skolverket använder också listan för att inhämta synpunkter från målgruppen vid planering av nya insatser eller framtagande av material för skolbibliotekarier.

På sin webbplats publicerar Skolverket bland annat nyheter och reportage av intresse för skolbibliotekarier. Skolbibliotekarier har också en särskild målgruppsingång från startsidan på skolverket.se.

Kungliga biblioteket

Kungliga biblioteket ska, enligt sin instruktion, ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.[66] KB gör utredningar och publicerar rapporter som kan användas som kompetensutveckling för bland andra skolbibliotekarier.

En del av den samverkan som KB administrerar sker inom ramen för sammanslutningen Forum för nationell bibliotekssamverkan och utveckling. Här kan biblioteken, på nationell nivå, lyfta gemensamma frågor och behov som är aktuella. Forum för nationell bibliotekssamverkan och utveckling består av flera olika grupper och omfattar alla offentligt finansierade bibliotekstyper, alltså även skolbibliotek.

KB erbjuder också kompetensutveckling för bibliotekspersonal genom projektet ”Digitalt först med användaren i fokus”. Projektet

[65] Uppgift till utredningen från Skolverket den 22 september 2020.
[66] 3 § förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. Biblioteket.

drivs av KB tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunernas folkbibliotek och syftar till att höja den digitala kompetensen. ”Digitalt först med användaren i fokus” är ett regeringsuppdrag som togs fram inom arbetet med den nationella biblioteksstrategin. Uppdraget är treårigt och startade 2018. Lärplattformen Digiteket togs fram under projektets gång och KB:s förhoppning är att den ska leva vidare även när projektet avslutats. ”Digitalt först med användaren i fokus” vänder sig i första hand till bibliotekarier vid folkbibliotek. Bland dessa finns flera bibliotekarier som ansvarar för skolbiblioteksverksamhet, eftersom skolbiblioteksverksamhet ofta organiseras i samverkan mellan folkbibliotek och skolor. Även flera skolbibliotekarier vid skolenheter nyttjar, enligt KB, resurserna.[67]

Två gånger per år anordnar KB även ett seminarium kallat Träffpunkt biblioteksplaner. Här ges företrädare för regionala och kommunala biblioteksverksamheter möjlighet att träffas och samtala om biblioteksplaner. Syftet med träffarna är att stärka kommunernas, regionernas och KB:s fortsatta arbete med att följa upp biblioteksplanerna. KB framställer även stödmaterial som kan användas som handledning för att ta fram biblioteksplaner.

Utöver ovan nämnda kompetensutvecklingsinsatser, har KB tagit fram stödmaterial som rör de nationella minoriteterna. Detta material kan användas som handledning för hur lagen om nationella minoriteter ska tillämpas inom biblioteksområdet och kan därmed vara relevant för skolbibliotekarier.

Statens medieråd

Statens medieråd tillhandahåller stöd som bland annat används som kompetensutveckling för personal i skolbibliotek. Bland annat erbjuder Statens medieråd sedan 2017 ett digitalt utbildningsmaterial om medie- och informationskunnighet, ”MIK för mig”, som vänder sig till skolor, skolbibliotek och folkbibliotek. Materialet består av färdiga lektionspaket men kan också användas som mer fristående resurser.

På uppdrag av regeringen[68] driver Statens medieråd sedan 2017 även No Hate Speech Movement, en kampanj initierad av Europarådet som bland annat genomförs i syfte att höja kunskapen om rasism

[67] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket den 6 november 2020.
[68] Regeringen (2017f).

och liknande former av fientlighet på internet bland barn och unga. Inom kampanjen tar Statens medieråd fram informationsmaterial och pedagogiska verktyg som kan vara värdefulla bland annat inom skolbiblioteksverksamhet.

Statens medieråd har också på uppdrag av regeringen[69] under 2019/2020 etablerat en struktur för nationell samverkan på området medie- och informationskunnighet, Nätverket MIK Sverige. Det övergripande syftet är att förstärka arbetet med medie- och informationskunnighet i Sverige, men även att bidra till kvalitetshöjningar i det befintliga arbetet genom koordinering och en ökad kunskapsbas inom området. Eftersom medie- och informationskunnighet är en väsentlig del av skolbibliotekariers kompetens är det rimligt att förvänta sig att detta nätverk får betydelse för skolbibliotekarier.

Statens medieråd håller även under 2020 på att bygga upp en kunskapsplattform för MIK. Denna kunskapsplattform ska samla de viktigaste och mest kvalitativa resurserna inom området medie- och informationskunnighet. Arbetet med plattformen syftar till att öka tillgängligheten till resurser för olika målgrupper om medie- och informationskunnighet samt att stärka nyttjandet av existerande resurser. En central målgrupp för kunskapsplattformen är skolbibliotek och skolbibliotekarier.[70]

Myndigheten för tillgängliga medier

Även Myndigheten för tillgängliga medier, MTM, erbjuder stöd som kan vara värdefullt som kompetensutveckling för personal i skolbibliotek. MTM genomför studiedagar, webbutbildningar och webbinarier för att stötta hanteringen och användandet av talböcker. Insatserna handlar om vad en talbok är, olika konton för lån, registrering av användare till Legimus, hur elever kan bli bättre talboksläsare med mera.[71]

[69] Regeringen (2018b).
[70] Uppgift till utredningen från Statens medieråd den 6 juni 2020.
[71] Myndigheten för tillgängliga medier (2020).

Övriga insatser

Utöver de ovan beskrivna kompetensutvecklingsinsatserna finns det enstaka exempel på företag som erbjuder kompetensutveckling för skolbibliotekarier, företrädesvis genom konferenser.

Sveriges depåbibliotek och lånecentral bjuder också årligen in till diverse kurser, utbildningar och konferenser. Läs mer om Sveriges depåbibliotek och lånecentral i 3.6.1.

Det finns också exempel på skolhuvudmän som organiserar nätverk och kompetensutvecklingstillfällen för skolbibliotekarier. Dessutom bjuds skolbibliotekarier ibland in till folkbibliotekens kompetensutvecklingsinsatser och till de nätverk och satsningar som den regionala biblioteksverksamheten ordnar i första hand för bibliotekarier vid folkbibliotek, se avsnitt 5.5.2.

Det är inte ovanligt att bibliotekarier vid folkbiblioteken ansvarar för skolbiblioteksverksamhet, se kap. 5, och det kan därför vara värt att nämna att regeringen i budgetpropositionen för 2021 föreslog ett läsfrämjandelyft för folkbibliotekarier. Syftet med satsningen är att ge bibliotekarier kompetensutveckling inom litteraturförmedling och läsfrämjande med ett särskilt fokus på barns och ungas läsning. För satsningen föreslår regeringen 15 miljoner kronor för 2021 och 30 miljoner kronor årligen 2022 och 2023.[72] I november 2020 beslutade riksdagen att genomföra satsningen i enlighet med regeringens förslag.[73]

6.4.3 Vidareutbildning för lärare

När det gäller vidarebildning för personal med lärarutbildning som arbetar i skolbibliotek har lärosätena delvis olika uppfattningar. Umeå universitet och Uppsala universitet betonar i sina enkätsvar till utredningen att personer som är anställda som skolbibliotekarier bör ha utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Umeå universitet anger explicit att detta är orsaken till att man inte erbjuder kurser som vänder sig till lärare och andra utan utbildning i biblioteks- och informationsvetenskap som arbetar som skolbibliotekarier. Uppsala universitet reflekterar i sitt enkätsvar över möjligheten att erbjuda lärarstudenter att inom ramen för lärarutbild-

[72] Prop. 2020/21:1.
[73] Riksdagen (2020).

ningen även läsa biblioteks- och informationsvetenskap, så att de på så vis skulle få en dubbel kompetens.

Även Lunds universitet beskriver i sitt enkätsvar vikten av att skolbibliotek är bemannade av personer med en biblioteks- och informationsvetenskaplig examen. Om skolbiblioteksverksamheten kompletteras med lärare som har en kortare påbyggnad eller specialisering i biblioteks- och informationsvetenskap är det, enligt Lunds universitet, väsentligt att dessa inte ersätter skolbibliotekarier med biblioteks- och informationsvetenskaplig examen.

Södertörns högskola och Högskolan i Borås förespråkar att yrkesverksamma fackutbildade skolbibliotekarier och lärare erbjuds vidareutbildning i ett gemensamt sammanhang. Högskolan i Borås konstaterar också att de har ett högt söktryck till de fristående kurser som riktar sig till både yrkesverksamma bibliotekarier, lärare och övriga intresserade.

Linnéuniversitet beskriver ett stort behov av kurser inom biblioteks- och informationsvetenskap för exempelvis lärare som arbetar som skolbibliotekarier. I dagsläget erbjuder Linnéuniversitet dock inga sådana kurser, men i framtiden finns planer på att erbjuda kurser, antingen fristående kurser eller uppdragsutbildning, bland annat inom medie- och informationskunnighet och läsfrämjande arbete.

6.5 Aktuella utmaningar och behov

6.5.1 Brist på arbetskraft med relevant utbildning

Det råder brist på personer med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap

Det finns skäl att anta att behovet av att anställa skolbibliotekarier skulle öka om utredningens förslag genomförs. Fackförbundet DIK bedömer också, oavsett utredningens förslag, att rekryteringsbehovet kommer att stiga de närmaste åren.[74] Tillgången på bibliotekarier att rekrytera är dock, som vi nämnt i 6.2.1, låg. Flera av de kommuner som skickat remissvar till KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 påpekar också att rekryteringen av utbildade skolbibliotekarier är en utmaning (se 3.3.2). Förutsättningarna att öka

[74] Uppgift från DIK till utredningen den 8 maj 2020.

bemanningen vid skolbibliotek med fackutbildad personal är alltså inte goda i nuläget.

De lärosäten som erbjuder kandidat-, magister- och masterprogram inom biblioteks- och informationsvetenskap har endast obetydligt ökat sina studieplatser de senaste åren, trots att söktrycket ökat markant. Se figur 6.1 i 6.3.2.

Antalet studenter med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap kommer därmed inte att öka i takt med de förmodade behoven. Dessutom påverkas samtliga behov av personal inom skolan av demografiska förändringar, och antalet barn och elever förväntas öka under de kommande åren. Sveriges Kommuner och regioner, SKR, gjorde i sin rekryteringsrapport 2018 bedömningen att de demografiskt betingade behoven av vård och utbildning skulle öka med ungefär 1,5 procent per år de kommande tio åren, vilket är en betydligt högre ökningstakt än under åren 2000–2015, då ökningstakten var 0,5 procent per år. SKR bedömde att antalet anställda inom välfärdstjänster inom en tioårsperiod, delvis på grund av de demografiska förändringarna, måste öka med nästan 200 000, samt ytterligare 300 000 för att kompensera för pensionsavgångar. Rekryteringsbehovet av bibliotekarier och biblioteksassistenter förväntas, enligt SKR, öka med 3 000 mellan 2016 och 2026 när hänsyn tas till demografi och pensioneringar.[75] Denna bedömning tar inte i beaktande att rekryteringsbehovet av skolbibliotekarier kan öka ytterligare till följd av de lagändringar som föreslås i denna utredning. De bibliotekarier som utbildas har också stora möjligheter att arbeta inom andra biblioteksorganisationer såsom folkbibliotek och högskolebibliotek.

Ett tänkbart sätt att hantera bristen på arbetskraft är att bemanna skolbiblioteken med personer med annan utbildningsbakgrund än inom biblioteks- och informationsvetenskap. Detta skulle emellertid innebära en risk för försvagning av bibliotekariers profession som i sin tur skulle kunna få negativa effekter på såväl yrkets som bibliotekens status, vilket påpekats av exempelvis författarna till KB:s rapport *Profession, Utbildning, Forskning Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession* från 2018.[76]

[75] Sveriges Kommuner och Landsting (2018).
[76] Kungliga biblioteket (2018c).

Många som arbetar som skolbibliotekarier saknar utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap

Det kan vara svårt att bemanna skolbiblioteken med personal med relevant utbildning. Endast 69 procent av dem som är anställda på skolbibliotek i Sverige har, enligt den officiella biblioteksstatistiken, en utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Siffran kan vara ännu lägre eftersom endast bibliotek med en avsatt bemanning om minst 20 timmar per vecka ingår i den officiella biblioteksstatistiken (se 7.1.3). Det är rimligt att anta att bibliotek med lägre bemanning i ännu mindre utsträckning bemannas med bibliotekarier med utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Flera av dem som arbetar i skolbibliotek har lärarutbildning men utredningen har också stött på skolbibliotek som bemannas med exempelvis barnskötare, vaktmästare och administrativ personal. Många som arbetar i skolbibliotek saknar alltså helt eller delvis utbildning för uppdraget och vissa saknar också högskoleutbildning. Det får konsekvenser för skolbiblioteksverksamhetens kvalitet och för möjligheten att använda verksamheten i undervisningen.

Vid våra hearings, där skolbibliotekarier med flera medverkade, vittnade ett flertal deltagare om att framför allt arbetet med medie- och informationskunnighet är eftersatt på skolbibliotek som bemannas med personer som saknar utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Detta bekräftas av Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskning av skolbibliotek från 2018.[77]

Det råder brist även på lärare

Utifrån den nuvarande bemanningen av personal på skolbibliotek är det rimligt att anta att en yrkesgrupp som skulle intressera sig för arbete som skolbibliotekarie är lärare. Även bland lärare är emellertid tillgången på utbildad personal att rekrytera låg och det råder brist vad gäller de flesta lärarkategorier. I Skolverkets lärarprognos från 2019 beräknas det framtida examinationsbehovet av lärare och förskollärare kraftigt överstiga den framtida examinationen under prognosperioden fram till 2033. Många huvudmän upplever redan i dag att det är svårt att rekrytera lärare.[78]

[77] Skolinspektionen (2018c).
[78] Skolverket (2019c).

Lärarbristen har flera orsaker. Tillgången till lärare påverkas bland annat av befolkningsutveckling, antal som väljer att bli lärare, antal lärare som går i pension samt antal lärare som väljer att stanna kvar i yrket. Med anledning av den sistnämnda faktorn, har SCB undersökt vilka orsaker som ligger bakom att utbildade lärare valt att lämna läraryrket. Arbetsmiljö, till exempel stress och arbetsbelastning, var den vanligast förekommande anledningen till att lämna läraryrket. Det var nära 7 av 10 som angav detta alternativ i SCB:s undersökning.[79]

SCB har även studerat alternativa karriärvägar för personer med lärarutbildning. Av alla som har en lärarutbildning finns 80 procent i utbildningsbranschen.[80] Av dem som inte är kvar i utbildningsbranschen arbetar många fortfarande inom yrken där de har kontakt med människor som är i behov av hjälp eller stöd. En hög andel arbetar till exempel inom pedagogisk omsorg och vård. De lärare som lämnar arbetet med undervisning förefaller alltså i hög grad fortfarande vara intresserade av att arbeta inom yrken med sociala kontakter och det är därför inte orimligt att många av dem skulle kunna vara intresserade av ett arbete som skolbibliotekarier. Det kan till och med vara så att fler lärare skulle välja att till del fortsätta undervisa om det fanns karriärvägar som gjorde det möjligt att kombinera undervisningen med att till exempel arbeta som skolbibliotekarie.

Jämförelsen med lärarbristen äger även relevans för en analys av bemanningssituationen vid skolbiblioteken. Mot bakgrund av lärarbrist och ökade antal elever, bedömer Skolverket i en prognos från 2019, att lärarutbildningen behöver byggas ut men påpekar samtidigt att detta måste ske i lämplig takt och omfattning och att kvaliteten på utbildningarna samtidigt måste beaktas. Skolverket anser också att det är viktigt att det finns både snabba och flexibla vägar in i läraryrket. Dessutom betonar Skolverket att huvudmän genom sin styrning kan skapa förutsättningar för skolornas kompetensförsörjning genom att främja välfungerande skolorganisationer och pröva många, kanske även nya, vägar samtidigt.[81] Detta påpekar också SKR i en rapport från 2018 om skolans rekryteringsutmaningar.[82]

[79] Statistiska centralbyrån (2017).
[80] Till utbildningsbranschen hör, i Statistiska centralbyråns rapport om lärare utanför yrket, alla näringsgrenar vars huvudsakliga verksamhet är utbildning, oavsett skolform eller utbildningsnivå. Hit räknas högskolor, folkhögskolor, yrkeshögskolor, gymnasieskolor, grundskolor, förskolor, kulturskolor och övriga utbildningsinstitut.
[81] Skolverket (2019c).
[82] Sveriges Kommuner och Landsting (2018).

Arbetsmiljön på skolbibliotek brister ibland

Arbetsmiljön för skolbibliotekarier är ibland bristfällig och det kan påverka möjligheten att rekrytera fackutbildade bibliotekarier till skolorna. Arbetssituationen på skolbiblioteken har delvis försämrats de senaste åren. Fler anställda upplever att social oro, hot och våld har ökat. Enligt fackförbundet DIK har var femte skolbibliotekarie under 2019 och 2020 bytt eller funderat på att byta jobb på grund av detta. Tendensen är inte specifik för skolbiblioteken utan samma mönster har noterats på folkbibliotek.[83]

Enligt utredningens erfarenhet upplever relativt många skolbibliotekarier också att arbetet delvis är ensamt och att det saknas nätverk och kontaktytor med andra bibliotekarier. Samarbetet med lärarna fungerar inte heller alltid ändamålsenligt, vilket även beskrivits i kapitel 4.

6.5.2 Bristande utbud av fortbildning, kompetensutveckling och forskning

Det finns ett behov av mer fortbildning och kompetensutveckling för skolbibliotekarier i Sverige. Biblioteksverksamheten utvecklas kontinuerligt, inte minst tack vare den digitala utvecklingen, och skolbibliotekarier behöver därmed nya kunskaper. Även skolans utveckling får konsekvenser för skolbibliotekariers kompetensutvecklingsbehov.

Författarna till den ovan nämnda *Profession, Utbildning, Forskning Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession*, som är en av rapporterna som ligger till grund för KB:s förslag till en nationell biblioteksstrategi från 2019, lyfter också fram att det finns skillnader mellan det som lärs ut vid de olika utbildningsprogrammen i biblioteks- och informationsvetenskap och de ofta praktiskt definierade kunskapsbehoven som formuleras bland annat inom skolbiblioteksektorn. Rapportförfattarna efterlyser en hållbar och samlad struktur för bibliotekarieprofessionens kompetensutveckling. Enligt rapporten är de flesta aktörer inom fältet eniga om behovet av förbättrade möjligheter till kompetensutveckling och fortbildning för att stärka bibliotekarieprofessionen. Det finns, menar författarna, behov av kontinuerlig kompetensutveckling avseende både den digi-

[83] DIK (2019a).

tala utvecklingen, barns och ungas läsning och läsfrämjande verksamhet.[84]

Skolbibliotekarier som deltagit i utredningens hearings har också vittnat om att utbudet av fortbildning och kompetensutveckling är begränsat. I våra samtal efterfrågades bland annat fortbildning och kompetensutveckling om barn- och ungdomslitteratur och om medie- och informationskunnighet.

De lärosäten som erbjuder utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap är också eniga om att utbudet inte motsvarar efterfrågan när det gäller fortbildningsinsatser för skolbibliotekarier.

Författarna till rapporten *Profession, Utbildning, Forskning Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession* från 2018 understryker att fortbildningskurser av olika slag också utgör naturliga mötesplatser mellan profession, utbildning och forskning. Det bristande utbudet av fortbildning och kompetensutveckling påverkar därmed även möjligheten för skolbibliotekarier att bilda och upprätthålla informella eller formella nätverk. Dessutom menar rapportförfattarna att det ligger i biblioteks- och informationsvetenskapens intresse att engagera utbildningsanordnarna i den särskilda typ av samverkan som fortbildning innebär.[85]

Flera skolbibliotekarier som utredningen mött under utredningsarbetet beskriver också ett behov av kompetensutvecklingsinsatser där skolbibliotekarier och lärare ges möjlighet att delta gemensamt. Den mest omfattande satsning som gjorts i denna riktning under de senaste åren är Läslyftet (se 3.5.1). Utvärderingen av denna insats visade att de flesta av de intervjuade skolbibliotekarierna var nöjda med att Läslyftet gav möjligheter till en löpande pedagogisk diskussion med lärarna och därmed ett närmande mellan yrkesgrupperna. Skolbibliotekarierna beskriver i utvärderingen av Läslyftet att kompetensutvecklingen inneburit att deras position på skolan har stärkts.[86]

Rapportförfattarna till *Profession, Utbildning, Forskning Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession* påtalar också behovet av mer forskning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Forskning med direkt relevans för bibliotekssektorns utveckling har, enligt författarna, hittills haft anmärkningsvärt svårt

[84] Kungliga biblioteket (2018c).
[85] Ibid.
[86] Kärnebro & Lundström (2019).

att attrahera medel och de menar att en nationell forskarskola skulle kunna vara en lösning på detta problem.[87]

6.5.3 Behov av ökad förståelse för skolbibliotekariers kompetens

Vi har tidigare konstaterat att samarbetet mellan skolbibliotekarierna och lärarna är avgörande för skolbiblioteksverksamhetens ändamålsenlighet. Detta samarbete förutsätter, utöver organisatoriska aspekter, att lärarna är medvetna om vari skolbibliotekariens kompetens består och har förståelse för hur skolbibliotekarien kan bidra för att främja elevers kunskapsutveckling. Lärare som är väl förtrogna med vad skolbibliotekarier kan, förefaller också i större utsträckning än andra efterfråga olika former av samarbete.

I hearings med såväl lärare som skolbibliotekarier har det framkommit att klasslärare i lägre årskurser ofta har bra rutiner för samarbete med skolbibliotekarier. I senare årskurser är det i första hand lärare i svenska och svenska som andraspråk som samarbetar med skolbibliotekarier. Även lärare i samhällsvetenskapliga ämnen, språk, modersmål och i viss mån i naturvetenskapliga ämnen, verkar oftare än andra lärare ha utvecklat rutiner för samarbete med skolbibliotekarier. Flera lärare som vi varit i kontakt med beskriver att det inom lärarkåren som helhet generellt sett saknas kompetens om skolbibliotekets funktioner. Skolinspektionen påpekar också i sin tematiska kvalitetsgranskning från 2018 att ”kompetensen på skolorna om hur skolbiblioteket kan vara en resurs i samtliga skolämnen behöver stärkas”.[88]

Även rektors förståelse för skolbibliotekariers kompetens är avgörande. För att rektorer ska kunna ta ansvar för skolbibliotekets verksamhet och utveckling, behöver de känna till vad skolbibliotekarier särskilt kan bidra med. Även skolchefer och andra personer på huvudmannanivå har ett behov av ökade kunskaper om skolbibliotek. Detta är väsentligt inte minst för att huvudmannen ska kunna organisera bemanningen av alla, inte minst mindre, skolors skolbibliotek.

Flera skolbibliotekarier vittnade, i utredningens hearings, om att rektorer ofta, även om de var välvilliga och positiva till skolbiblioteksverksamheten, var okunniga om skolbibliotekariernas specifika kompetens. Detta fick konsekvenser för om och i så fall hur de ställde

[87] Kungliga biblioteket (2018c).
[88] Skolinspektionen (2018c), s. 7.

frågor till skolbibliotekarierna i samband med det systematiska kvalitetsarbetet. Även budgetarbetet, organisationen och ledningen av personal och möten samt andra vägval i ledningen av skolan kunde påverkas negativt, enligt deltagare i utredningens hearings. Rektorer som inte har förståelse för skolbibliotekariernas kompetens riskerar att gå miste om många tillfällen att nyttja skolbiblioteket som en pedagogisk resurs. Detta kan i sin tur få till följd att rektor inte tar det övergripande ansvaret för att verksamheten som helhet inriktas mot de nationella målen.

6.6 Utredningens förslag och bedömningar

6.6.1 Förslag

Utredningens förslag:

- Regeringen ska utöka antalet utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap.
- Regeringen ska ge Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa en forskarskola inom biblioteks- och informationsvetenskap.
- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att svara för uppdragsutbildningen Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet, VALS (60 högskolepoäng), med tillhörande statsbidrag.
- Regeringen ska ge Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling vid Skolverket ett utvidgat uppdrag avseende skolbibliotek. Centrumet ska också få en ny benämning.

Skälen för utredningens förslag

Ökat antal utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap

Utredningen föreslår att regeringen ska utöka antalet utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap. Vi föreslår 100 nya platser per år, vilket innebär en ökning med nästan 20 procent från nuvarande nivå.

Huvudprincipen är att lärosätena själva ansvarar för dimensioneringen av sina utbildningar. I vissa fall utnyttjar emellertid regeringen sin möjlighet att styra över dimensioneringen av olika utbildningar. Det sker främst när det är fråga om utbildningar som anses samhällsviktiga. Exempelvis har platser tillförts lärarutbildningarna med anledning av att Sverige står inför en omfattande lärarbrist. Skickliga och engagerade lärare som har genomgått utbildning av hög kvalitet är, enligt regeringen, nyckeln till att förbättra kunskapsresultaten i den svenska skolan.[89]

Motsvarande resonemang är aktuella när det gäller utbildning för bibliotekarier, eftersom landet även står inför en bibliotekariebrist. Utredningen menar att fackutbildade skolbibliotekarier kan spela en avgörande roll för elevers bildning och utbildning. Det är därför av stor vikt att skolhuvudmän har möjlighet att rekrytera skickliga skolbibliotekarier och detta förutsätter att ett större antal personer utbildas inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Utbildningen inom biblioteks- och informationsvetenskap är samhällsviktig, dels för att den, liksom lärarutbildningen, är en av nycklarna till förbättrade kunskapsresultat i skolan, dels för att skolbiblioteken har betydelse för utvecklingen av det demokratiska samhället. Fackutbildade skolbibliotekarier bidrar på olika sätt till att elever förbereds till att aktivt delta i samhällslivet. Elever behöver under sin skoltid lära sig att orientera sig och agera i en komplex verklighet med stort informationsflöde och ökad digitalisering. Detta förutsätter att elever har god medie- och informationskunnighet och i detta sammanhang spelar fackutbildade skolbibliotekarier en väsentlig roll.

Skolinspektionen har pekat på att skolbibliotekens uppdrag i relation till digital kompetens och ett källkritiskt förhållningssätt inte alltid genomförs och att det riskerar att försvåra för eleverna att utvecklas till aktiva samhällsmedborgare som kan värna om ett demokratiskt samhälle.[90] Det finns därför fog för att påstå att utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap är samhällsviktiga. Det är följaktligen motiverat att regeringen tillför platser till utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap på det sätt som utredningen föreslår.

[89] Prop. 2016/17: 1 utgiftsområde 16.
[90] Skolinspektionen (2018c).

En utökning av antalet utbildningsplatser är också viktig för skolhuvudmännens förtroende för staten. Med de ökade krav på bemanning som följer av de föreslagna författningsförslagen, behöver staten även ta ansvar för huvudmännens möjligheter att rekrytera utbildad personal. Det är centralt att huvudmännen har förtroende för att statens del av styrningen av skolan är genomtänkt och koherent.

Genom satsningen på utbildningsplatser kan bristen på utbildade bibliotekarier minskas på längre sikt, vilket stärker möjligheten att bemanna skolbibliotek med fackutbildad personal. Det går av skäl som framgår av avsnitt 6.3.2 att anta att de allra flesta studenter som tas in på de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna kommer att avsluta sina studier och få arbete efter detta. Söktrycket är högt till utbildningarna, genomströmningen är god och arbetsmarknaden för bibliotekarier är mycket god. Dessutom finns, som nämnts i 6.2.1, skäl att anta att efterfrågan på bibliotekarier kommer att öka de närmsta åren.

I KB:s rapport *Profession, Utbildning, Forskning Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession* från 2018 argumenterar författarna också för att utöka antalet utbildningsplatser på de olika biblioteksutbildningarna. De menar att den konkurrens som råder mellan de olika utbildningarna på respektive lärosäte om befintliga platser gör det svårt att utöka utbildningsuppdraget för ett enskilt ämne om inte högskolan totalt får en ökad tilldelning av platser.[91] Utredningen delar denna uppfattning och föreslår att lärosätena tilldelas särskilda resurser för att utöka antalet utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Det är viktigt att utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap byggs ut i ansvarsfull takt. En alltför hastig utökning av antalet utbildningsplatser riskerar att få negativa konsekvenser för utbildningens kvalitet, vilket särskilt har framhållits av företrädare för utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap. Vi föreslår därför en successiv ökning av antalet platser med 50 platser första året, 75 platser nästkommande år och först därefter 100 nya platser.

Det är en omfattande satsning men utredningen anser, mot bakgrunden av bristen på bibliotekarier, att den är nödvändig och att den, när den kombineras med ökade anslag till forskning, kan få mycket positiva konsekvenser för kompetensen inom skolbiblioteken i Sverige. Ett ökat antal utbildningsplatser är en förutsättning för

[91] Kungliga biblioteket (2018c).

att skolbibliotek ska kunna bemannas med fackutbildad personal. Stärkt bemanning förväntas, som nämnts ovan, leda till att elever får en bättre utbildning där läsande och medie- och informationskunnighet främjas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Ökad bemanning förväntas också få positiva konsekvenser för skolbibliotekariers arbetssituation. Om fler skolbibliotek bemannas med fackutbildad personal, kan bibliotekarieprofessionen stärkas och möjligheterna till kollegialt utbyte öka. Fler bemannade skolbibliotek bör också leda till ökad förståelse för hur skolbibliotekarier bidrar till elevers utbildning, vilket i sin tur kan få till följd att större skolor väljer att anställa fler än en skolbibliotekarie. Detta ökar ytterligare möjligheten till nätverk och samverkan och eventuellt kan ökad bemanning även påverka arbetsmiljön så att social oro på skolbibliotek minskar.

Forskarskola inom biblioteks- och informationsvetenskap

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa en forskarskola inom biblioteks- och informationsvetenskap. En sådan forskarskola förväntas stärka biblioteksforskningen och förbättra universitetens och högskolornas möjligheter att rekrytera undervisande personal med rätt kompetens till utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Den forskning som görs inom ramen för denna forskarskola ska ha relevans för skolbiblioteksverksamheten i landet. Det är därför lämpligt att fastslå ett tema som tydliggör denna inriktning. En utgångspunkt för forskarskolans tema skulle kunna vara det syfte med skolbiblioteket som utredningen föreslår att skollagen ska ange, att främja läsande och medie- och informationskunnighet.

Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att ett lärosäte utses till värdlärosäte med samordning och huvudansvar för forskarskolan. Detta lärosäte bör samarbeta med minst två andra universitet eller högskolor och forskarskolan bör omfatta forskarstuderande från de olika medverkande lärosätena. Forskarskolan ska erbjuda ett strukturerat utbildningsutbud med gemensamma kurser och seminarier av hög vetenskaplig och pedagogisk kvalitet.

Företrädare för utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap har beskrivit för utredningen att det finns svårigheter med

att rekrytera disputerad personal som kan undervisa de blivande bibliotekarierna. En satsning på forskning är alltså nödvändig för att bibehålla hög kvalitet vid de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna, i synnerhet om antalet utbildningsplatser utökas.

Förslaget om en forskarskola för biblioteksforskning lämnas också i ovan nämnda rapport *Profession, Utbildning, Forskning Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession*. Rapportförfattarna påpekar att en forskarskola är en viktig del i att säkra kvaliteten i högskoleutbildningen genom att tillgången till forskarutbildade lärare på detta sätt säkras.[92] Utredningen delar denna slutsats och övriga uppfattningar om de positiva effekter som en forskarskola kan ge.

Rektorer och skolchefer beskriver stora utmaningar med att rekrytera skolbibliotekarier och åtgärder för att öka tillgången på utbildad arbetskraft behöver vidtas skyndsamt. Anordnandet av en forskarskola är en del av dessa åtgärder, eftersom forskarskolan bidrar till att möjliggöra utbyggnaden av antalet utbildningsplatser på de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna. När regeringen tar initiativ till nya forskarskolor pekas dessa normalt ut i den forskningspolitiska propositionen. Regeringen presenterar en forskningspolitisk proposition vart fjärde år. Senast skedde detta i slutet av 2020 och nästa forskningspolitiska proposition kommer 2024. Utredningen menar, mot bakgrund av det stora rekryteringsbehovet av skolbibliotekarier, att det vore olyckligt att forskarskolan inte skulle kunna sätta igång förrän 2025. Utredningen föreslår därför att regeringen prioriterar denna fråga och ger Vetenskapsrådet i uppdrag att utlysa forskarskolan redan under 2021.

Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet, VALS

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att svara för uppdragsutbildningen Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet, *VALS* (60 högskolepoäng). Utbildningen bör ges för 150 lärare per år under tre år. Utredningen föreslår också att Skolverket inom ramen för satsningen fördelar statsbidrag till skolhuvudmän och tecknar överenskommelser med dem om att anordna uppdragsutbildningen. För detta ska myndigheten tillföras medel som täcker kostnaderna. Skolverket bör vidare se till att innehållet i

[92] Kungliga biblioteket (2018c).

utbildningen har relevans i förhållande till bestämmelserna om skolbibliotek.

Syfte

Vidareutbildningen av lärare i skolbibliotek, VALS, syftar till att på kort sikt stärka utbildningsnivån bland lärare som arbetar i skolbibliotek. Den ska ge deltagarna kunskaper som har särskild relevans för arbetet i skolbibliotek. Avsikten är inte att dessa lärare senare ska kunna arbeta i andra former av bibliotek, och vidareutbildningen kan därför inte likställas med andra högskoleutbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Syftet med VALS är inte heller att lärare ska lämna läraryrket för att bli skolbibliotekarier. Det handlar snarare om att lösa en situation som uppstår lokalt när det inte är möjligt att rekrytera en person med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Utredningens bedömning är att lärare som deltagit i VALS vanligen kommer att ha en del av sin tjänst som undervisande lärare och en del av sin tjänst i skolbiblioteket. Som beskrivits i 6.5.1 finns det skäl att anta att möjligheter för lärare till en utveckling i yrket där undervisning kan kombineras med andra arbetsuppgifter kan få fler lärare att stanna i yrket, snarare än att helt lämna undervisningen.

Målgrupp

Utredningen föreslår att målgruppen ska vara lärare som har en grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen, motsvarande äldre examen eller motsvarande utländsk behörighet.

Enligt den officiella biblioteksstatistiken är i dag drygt 25 procent av dem som arbetar i skolbibliotek lärare eller biblioteksassistenter.[93] KB gör bedömningen att en majoritet av dessa är lärare, vilket även stämmer överens med utredningens uppfattning. Det är dessa, lärarna, som är målgrupp för vidareutbildningen. Utredningen menar att också lärare som inte för närvarande arbetar i skolbibliotek kan komma i fråga för vidareutbildningen, eftersom det, som nämnts ovan, är viktigt att lärare har möjligheter till olika typer av karriärutveckling där undervisning kombineras med andra arbetsuppgifter.

[93] Kungliga biblioteket (2020a).

Utredningens uppfattning är att det stora flertalet av lärarna som har en tjänst i skolbiblioteket på ett värdefullt sätt bidrar till skolbiblioteksverksamheten, trots att de ofta helt eller delvis saknar utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Enligt vad utredningen erfarit i sitt arbete finns det bland dem ofta ett starkt engagemang för framför allt läsning och litteratur. Lärare och rektorer som utredningen varit i kontakt med beskriver bland annat att kunskapen om läsförståelse, läroplaner med mera som lärare besitter har positiv inverkan på deras arbete i skolbiblioteket och på samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarie. Skolinspektionens kvalitetsgranskning om skolbibliotek som pedagogisk resurs från 2018 visar emellertid, att avsaknaden av utbildning i biblioteks- och informationsvetenskap kan leda till andra brister. Till exempel förefaller lärare med tjänst i skolbiblioteket i lägre utsträckning än fackutbildade bibliotekarier vara involverade i arbetet med medie- och informationskunnighet.[94]

Den föreslagna uppdragsutbildningen bör öka lärares förutsättningar att utveckla ändamålsenliga skolbiblioteksverksamheter. En uppdragsutbildning som omfattar 60 högskolepoäng kan naturligtvis inte ge samma kunskaper och färdigheter som exempelvis en kandidatexamen i biblioteks- och informationsvetenskap, och det är värt att i sammanhanget påminna om att utredningen föreslår en reglering om att huvudmän ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Samtidigt är det utredningens uppfattning att den uppdragsutbildning vi föreslår skulle höja kunskapsnivån avsevärt. Genom att fler personer som arbetar i skolbibliotek har en viss utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap kan likvärdigheten avseende skolbibliotek i landet stärkas.

Det råder, som nämnts i 6.5.1. brist vad gäller de flesta lärarkategorier. Utredningen anser dock inte att satsningen VALS behöver utgöra ett hot mot lärarförsörjningen. Snarare kan vidareutbildningen betraktas som ett sätt att stärka läraryrkets långsiktiga attraktivitet. Som framhållits kan möjligheten att få en del av sin tjänst i skolbiblioteket, vara det som gör att yrkesskickliga lärare väljer att stanna kvar i eller återgå till yrket. Många lärare som lämnar yrket väljer, som beskrivits i 6.5.1, att gå till andra arbeten inom närliggande sektorer. Genom att i stället erbjuda en alternativ karriärväg inom skolan,

[94] Skolinspektionen (2018c).

som dessutom kan kombineras med ett fortsatt arbete som lärare, kan lärarnas kompetens behållas i skolan.

Det är inte utredningens uppfattning att de lärare som genomgått VALS, behöver lämna läraryrket, utan ofta kan det som tidigare nämnts bli fråga om kombinationstjänster, där lärarna fortfarande delvis bedriver undervisning och delvis har tjänst i skolbiblioteket.

Utredningen bedömer att en lärargrupp som kan komma att bli särskilt aktuell för VALS är lärare med inriktning mot arbete i fritidshem, eftersom en anställning i fritidshem, på en del skolor, kan vara lämplig att kombinera med en tjänst i skolbiblioteket. Detta eftersom en stor del av fritidshemsverksamheten pågår på morgnar och efter skoltid.[95] Lärare med inriktning mot arbete i fritidshem har dessutom ofta relationer till en stor andel av skolans elever och kan ha värdefulla erfarenheter av att samarbeta med olika lärare. Undervisningen i fritidshem ska också redan i dag, enligt läroplansbestämmelser, behandla frågor som har en naturlig koppling till skolbiblioteksverksamheten, såsom att ”samtala om olika typer av texter” och ”säker och ansvarsfull kommunikation, även i digitala sammanhang”.[96]

Om lärare med inriktning mot arbete i fritidshem skulle få möjlighet att delta i VALS och få en del av sin tjänst i skolbiblioteket skulle det också kunna vara ett sätt att höja kvaliteten på undervisningen i fritidshem. Skolinspektionen noterar i en kvalitetsgranskning från 2018 att fritidshemmets undervisning i större utsträckning behöver ”ge eleverna möjlighet att utveckla kommunikativa förmågor genom läsning, berättande och samtal om sina upplevelser”.[97]

För de lärare som får möjlighet att delta i VALS kan detta vara en del av deras professionella utveckling. I avsnitt 6.1.4 ovan redogör vi för förslaget om ett nationellt professionsprogram för lärare. Att ge lärare möjlighet att vidareutbilda sig inom biblioteks- och informationsvetenskap med inriktning mot skolbiblioteksverksamhet, kan vara ett sätt att strategiskt knyta svårare uppdrag till lärare med hög yrkesskicklighet. Om förslaget om ett nationellt professionsprogram genomförs under de närmaste åren, skulle VALS, enligt utredningens bedömning, kunna bli en del av en sådan professionsutveckling för lärare.[98]

[95] Med skoltid avses här den timplaneförlagda tiden.
[96] Avsnitt 4 förordningen (SKOLFS 2010:37), avsnitt 4 förordningen (SKOLFS 2010:250) 4 förordningen (SKOLFS 2010:251).
[97] Skolinspektionen (2018c), s. 6.
[98] SOU 2018:17.

Utredningen ser det som viktigt att i sammanhanget understryka att en lärare som delvis tar tjänst i skolbiblioteket och genomgår en sådan vidareutbildning som vi föreslår specialiserar sig på ett sätt som kan främja också lärarens utveckling i sin egen profession.

Innehåll

Uppdragsutbildningens innehåll bör framför allt preciseras och beslutas av de lärosäten som får i uppdrag att erbjuda Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet. Det är emellertid rimligt att innehållet anknyter till de föreslagna regleringarna om skolbibliotek. Utredningen presenterar förslag som bland annat avser att tydliggöra syftet med skolbiblioteksverksamheten och om dessa förslag antas bör syftesbeskrivningen kunna utgöra en utgångspunkt för uppdragsutbildningens innehåll.

Som framgår av ovan föreslår utredningen att Skolverket ska se till att innehållet i VALS har relevans i förhållande till regleringarna om skolbibliotek. Det är angeläget att Skolverket har en nära dialog med utbildningsanordnarna och att Skolverkets kompetens inom skolområdet kompletterar deras kompetens inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Utredningen anser att det är värdefullt att Skolverket kvalitetssäkrar uppdragsutbildningen, särskilt mot bakgrund av att Universitetskanslersämbetet inte granskar uppdragsutbildningar på samma sätt som ordinarie högskoleutbildningar. I syfte att utbildningen ska hålla samma kvalitet vid alla lärosäten där den ges, är det lämpligt att Skolverket genomför åtgärder för att lärosätena ska samordna innehållet. En kvalitetssäkring och samordning avseende innehållet leder till bättre likvärdighet för de deltagande lärarna.

Varaktighet

Utredningens nuvarande bedömning är att Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet endast bör vara en tillfällig utbildningsinsats. Det är väsentligt att det stora flertalet av skolbibliotekarierna har en längre utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap, både för kvaliteten på skolbiblioteksverksamheten och för bibliotekarieprofessionens status. Det bör dock inte uteslutas att fort-

bildningen förlängs. Det är viktigt att en eventuell förlängning av satsningen föregås av en mer omfattande konsekvensanalys, där såväl skolhuvudmäns som deltagande lärosätens synpunkter inhämtas.

Utredningens uppfattning är också att om förslaget om ett professionsprogram för lärare realiseras (se 6.1.4), borde VALS bli en permanent del av ett sådant program.

Vid en eventuell förlängning av satsningen i någon form kan flertalet av de lärare som är intresserade av satsningen redan ha deltagit. Det kan då finnas skäl att även låta andra yrkeskategorier delta. Under utredningsarbetet har vi stött på enstaka exempel på skolbibliotekarier med andra examina från högre utbildning än inom biblioteks- och informationsvetenskap eller utbildningsvetenskap. Det är möjligt att personer som har en akademisk examen inom exempelvis journalistik, museivetenskap eller litteraturvetenskap skulle kunna bli aktuella för att delta i uppdragsutbildningen VALS.

NCS vid Skolverket får ansvar för frågor om skolbibliotek

Utredningen föreslår att det nationella centrumet för språk-, läs- och skrivutveckling, NCS, vid Skolverket ska få ett utvidgat uppdrag och även ansvara för skolbiblioteksfrågor. I samband med det utvidgade uppdraget bör centrumet också byta namn till Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling *samt skolbibliotek*.

Centrumets placering

NCS är placerat vid Skolverket, medan många liknande centrum har sin placering vid universitet eller högskolor. NCM, Nationellt Centrum för Matematikutbildning, är exempelvis förlagt vid Göteborgs universitet och NC, Nationellt centrum för svenska som andraspråk, har sin placering vid Stockholms universitet. Regeringen beslutade emellertid 2005 att ge dåvarande Myndigheten för skolutveckling i uppdrag att bygga upp och bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling.[99] Sedan 2015 anger Skolverkets instruktion

[99] Regeringen (2005). Myndigheten för skolutveckling lades ned den 30 september 2008 och en stor del av dess verksamhet, däribland NCS, fördes då över till Skolverket.

att myndigheten ska bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling.[100]

En av de strategiska reformerna i KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019 är att det ska inrättas ett nationellt kunskapscentrum för skolbiblioteksfrågor.[101] Utredningen delar KB:s analys och menar att det vore bra att ett centrum fick i uppdrag att belysa frågor om en likvärdig skolbiblioteksverksamhet. Även utvecklingen av fortbildning och kompetensutveckling för skolbibliotekarier behöver särskild bevakning. Utredningen anser att det mest lämpliga sättet att realisera förslaget är genom ett utökat uppdrag för nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling, NCS. Genom att utveckla NCS till att också särskilt arbeta med skolbiblioteksfrågor säkras att skolbiblioteket ses som en del av den samlade utbildningen, snarare än som en isolerad verksamhet. För att möjliggöra denna förändring krävs en ändring i Skolverkets instruktion.

Vi anser att centrumet, i och med det utökade uppdraget, ska byta namn till nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling samt skolbibliotek. Den etablerade förkortningen NCS kan fortsätta användas, men det finns ett signalvärde med att ordet skolbibliotek ingår i centrumets namn.

Genom att vidga NCS ansvar på det sätt som föreslås får Skolverket förutsättningar för ett långsiktigt och systematiskt utvecklingsarbete med skolbiblioteksfrågor. Detta ligger också i linje med ett annat av utredningens förslag om att Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet presentera en nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek, vilket redogörs för i kapitel 7. Arbetet med att stärka skolbiblioteken bör bedrivas på bred front och i många sammanhang. En viktig anledning till att det är lämpligt att centrumet placeras på Skolverket, i stället för exempelvis vid ett universitet eller en högskola, är att det är avgörande att insatser som rör skolbibliotek vänder sig till flera målgrupper inom skolväsendet, såväl till skolbibliotekarier som till lärare, rektorer, skolchefer och andra personer på huvudmannanivå.

[100] 8 § 2 p. förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
[101] Kungliga biblioteket (2019b).

Mål och innehåll

NCS verkar i dag för att stimulera huvudmän och skolor att aktivt arbeta med språk-, läs- och skrivutveckling. Detta område ligger nära såväl skolbibliotekets läsfrämjande uppdrag som uppdraget om medie- och informationskunnighet.

Skolverket ska självständigt utforma mål för nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling samt skolbibliotek. Utredningen vill betona att det är angeläget att NCS arbetar för att stärka samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. Det är viktigt att skolbibliotekarier får möjlighet att delta i sammanhang där pedagogiska frågor diskuteras, och lärare behöver inkluderas i insatser som berör skolbibliotek, exempelvis implementering av allmänna råd om skolbibliotek. På detta sätt kan centrumet bidra till ökade kontaktytor och fördjupat samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare.

NCS kan också på olika sätt främja rektorers och skolchefers kunskap om skolbibliotek och om skolbibliotekariers kompetens. Det har under utredningens arbete framkommit att det ofta är svårt att förmå rektorer eller skolchefer att avsätta tid för specifika kompetensutvecklingsinsatser om skolbibliotek.[102] Frågor som rör skolbibliotek bör därför regelmässigt integreras i olika insatser som Skolverket erbjuder rektorer och skolchefer. Det är lämpligt att NCS ansvarar för att stärka denna integrering.

Rektorer och lärare, såväl som skolchefer och andra personer på skolhuvudmannanivå, har ofta behov av en djupare förståelse för hur skolbiblioteksverksamhet kan bidra till skolans mål. Ökade kunskaper bland rektorer och lärare förväntas leda till ett stärkt samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare. Ökad kunskap bland rektorer och representanter från huvudmännen kan även bidra till att skolbiblioteksverksamheten i större utsträckning synliggörs i det systematiska kvalitetsarbetet.

Även skolbibliotekarier med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap har behov av kompetensutveckling. Flera fackutbildade bibliotekarier som utredningen haft kontakt med, bland annat i samband med våra hearings, beskrev att utbildningen endast i liten utsträckning förberedde dem för arbetet i skolbibliotek. Vissa bibliotekarier gav uttryck för att de genom yrkeserfarenhet eller kom-

[102] Vid Skolverkets konferenser om skolbibliotek mellan 2016 och 2018, som beskrivs i 6.4.2, var det exempelvis endast 5 procent av de anmälda som var skolledare, enligt uppgift från Skolverket den 22 september 2020.

petensutveckling fått utveckla kunskaper om exempelvis didaktik, pedagogik, elevhälsa, skolans organisation, uppdrag och regelverk samt om barn- och ungdomslitteratur. Andra skolbibliotekarier uttryckte att de saknade kunskaper inom dessa områden och efterfrågade därför kompetensutveckling. För att stärka skolbiblioteksverksamhetens kvalitet kan NCS erbjuda kompetensutveckling exempelvis om läsfrämjande samtal.

NCS kan ta fram insatser som vänder sig både till skolbibliotekarier, lärare, rektorer och skolchefer. Dessutom kan samtliga målgrupper då det är lämpligt adresseras samtidigt.

Befintliga strukturer och samverkan

Inom NCS finns upparbetade rutiner för kompetensutveckling och befintliga strukturer för kontakt med målgrupperna. NCS har kontakt med ett flertal regionala nätverk för språk-, läs- och skrivutveckling, som bland annat anordnar forskningscirklar, seminarieserier, föreläsningar och språkdagar. Flera av nätverken har redan i dag uppdrag som rör skolbibliotek och skolbibliotekarier, vilket medför att det inte bör innebära några större utmaningar att utöka NCS verksamhet till att även omfatta skolbiblioteksfrågor.

De regionala nätverken kan också nyttjas för att skapa mötesplatser för skolbibliotekarier och lärare och för att säkerställa att de insatser som genomförs i syfte att stärka skolbiblioteken svarar mot lokala behov. Detta förväntas få positiva konsekvenser för elevers lärande såväl som för skolbibliotekariers och lärares arbetssituation.

NCS bör, utöver samverkan med de regionala nätverken, också samverka med andra relevanta myndigheter, såsom Kungliga biblioteket och universitet och högskolor med utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap samt med andra myndigheter. Det är viktigt att de insatser som centrumet initierar för att stärka skolbiblioteksverksamheten baseras på aktuell forskning.

6.6.2 Bedömningar

Utredningens bedömningar:

- Lärarutbildningarna och utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap bör sträva efter att samarbeta med varandra.
- Lärarutbildningarna bör sträva efter att lärarstudenterna får en ökad förståelse för hur samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare kan fungera på ett ändamålsenligt sätt. Universitetskanslersämbetet bör i samband med granskning av lärarutbildningar utvärdera hur dessa förbereder lärarstudenter för ett samarbete med skolbibliotekarier.

Skälen till utredningens bedömningar

Samarbete mellan lärarutbildningar och utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap

Utredningen bedömer att lärarutbildningarna och utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap bör sträva efter att samarbeta mer med varandra. Det är sannolikt enklare att få till stånd samarbeten vid de lärosäten som har både lärarutbildningar och utbildningar inom biblioteks- och informationsvetenskap, men även lärarutbildningar vid andra lärosäten bör aktivt arbeta för att organisera sådant samarbete när så är möjligt. Genom detta samarbete mellan utbildningarna kan de båda yrkesgruppernas ömsesidiga förståelse för varandras kompetenser öka, vilket stärker möjligheterna för att skolbiblioteket används i undervisningen, i enlighet med vad läroplanerna anger.[103]

Med hänsyn till universitetens och högskolornas autonomi och olika förutsättningar gör utredningen i denna del endast en allmän bedömning och lämnar inget skarpt förslag om krav på samarbete.

[103] Avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:37, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:250, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:251, avsnitt 2.8 SKOLFS 2010:255, avsnitt 2.6 SKOLFS 2011:144 och avsnitt 2.6 SKOLFS 2013:148.

Lärarutbildningarnas betydelse för ökad kunskap om skolbibliotek

Utredningen bedömer att lärarutbildningarna bör sträva efter att lärarstudenterna får en ökad förståelse för hur samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare kan fungera på ett ändamålsenligt sätt. Det är angeläget att de blivande lärarna får möta exempel på hur skolbiblioteksverksamhet i praktiken kan integreras i undervisningen så att de fördjupar förståelsen för värdet av att ha ett gott samarbete med skolbibliotekarier.

Om utredningens förslag om bland annat krav på bemanning i skolbibliotek genomförs, bör det öka möjligheterna för lärarstudenterna att under bland annat den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningarna, VFU-perioden, träffa skolbibliotekarier som på olika sätt samarbetar med lärare.

På sikt bör det vara naturligt att lärarstudenternas VFU-period blir ett viktigt tillfälle för blivande lärare att skaffa sig kunskaper om skolbibliotekets potential. Enligt utredningens uppfattning förefaller det för närvarande ofta saknas en medveten strategi från lärarutbildningens sida gällande hur lärarstudenternas VFU-period kan nyttjas för att stärka kunskapen om skolbibliotek. I sammanhanget kan det vara värt att notera att samtliga skolor där blivande finländska lärare får genomföra sin praktik har bemannade och välutrustade skolbibliotek.

Med hänsyn till lärarutbildningarnas detaljerade examensordningar, som bland annat särskilt reglerar hur stor del av utbildningen som måste utgöra ämnesrelaterad VFU, lämnar utredningen inga skarpa förslag om att införa krav om skolbiblioteksrelaterad VFU.[104] I likhet med många av de företrädare för lärarutbildningar som besvarat utredningens enkät anser vi emellertid att VFU-perioden är ett viktigt tillfälle för lärarstudenter att fördjupa sina kunskaper om skolbibliotek. För att detta ska bli möjligt bör universitet och högskolor ta ansvar för att utveckla relevanta uppgifter kopplade till skolbibliotek i samband med lärarstudenternas VFU-period. Det är också av vikt att universitet och högskolor för en dialog med de skolor som tar emot lärarstudenter om betydelsen av att studenterna får en inblick i skolbiblioteksverksamheten.

[104] Högskoleförordningen bilaga 2.

Granskning av hur skolbibliotek uppmärksammas i lärarutbildningarna

Utredningen bedömer att Universitetskanslersämbetet, UKÄ, i samband med granskning av lärarutbildningar bör utvärdera hur dessa förbereder lärarstudenter för ett samarbete med skolbibliotekarier.

Som nämnts ovan i avsnitt 6.1.2 granskar UKÄ bland annat lärosätens kvalitetssäkringsarbete utifrån internationella principer för kvalitetssäkring av högre utbildning, ESG. Av ESG framgår bland annat att utbildningarna ska erbjuda studenterna kunskaper och färdigheter ”som kan komma att påverka studenternas personliga utveckling och som kan användas i deras framtida yrkesliv”.[105] Skolbiblioteket är ett område som får stor betydelse för lärarstudenternas framtida yrkesliv, i synnerhet om utredningens förslag till förtydligat regelverk genomförs. Det är därför väsentligt att lärarutbildningarna kvalitetssäkras så att denna del av lärares yrkesliv uppmärksammas under utbildningen.

[105] Universitetskanslersämbetet (2015), s. 12.

7 Samla in och utforma användbar statistik om skolbibliotek

Detta kapitel handlar om statistik om skolbibliotek. I avsnitt 7.1 redogör vi för gällande rätt med betydelse för skolbiblioteksstatistik och i avsnitt 7.2 redogör vi för hur statistikinsamlingen sker. Avsnitt 7.3 gäller aktuella utmaningar och behov. Avslutningsvis, i avsnitt 7.4, finns utredningens förslag avseende statistik om skolbibliotek.

7.1 Gällande rätt

Nedan redogör vi för bestämmelser med betydelse för statistik om skolbibliotek. Allmänna bestämmelser om Sveriges officiella statistik finns i lagen (2001:99) respektive förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, samt i föreskrifterna (SCB-FS 2016:17) om kvalitet för den officiella statistiken.

Dessutom finns bestämmelser med betydelse för statistik om skolbibliotek i förordningen (2020:833) om skolenhetsregister och i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet samt i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmän inom skolväsendet m.m. och föreskrifterna (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmän inom skolväsendet m.m.

Vidare har Kungliga bibliotekets, KB:s, kriterier för vilka bibliotek som ingår i den officiella biblioteksstatistiken betydelse för statistik om skolbibliotek.

7.1.1 Sveriges officiella statistik

Sveriges officiella statistik omfattar olika områden, bland annat det allmänna skolväsendet och det allmänna biblioteksväsendet. Av lagen (2001:99) om den officiella statistiken följer att all officiell statistik ska vara objektiv och allmänt tillgänglig samt finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

Följande kvalitetskriterier ska tillämpas när officiell statistik utvecklas, framställs och sprids:

1. *relevans:* mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande och potentiella behov,
2. *noggrannhet:* grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena,
3. *aktualitet:* perioden mellan den tidpunkt då de statistiska uppgifterna finns tillgängliga och den händelse eller företeelse som de beskriver,
4. *punktlighet:* den tid som förflyter mellan det datum då den statistikansvariga myndigheten gör uppgifterna tillgängliga och det datum då de ska lämnas,
5. *tillgänglighet och tydlighet:* hur användarna kan få tillgång till, använda och tolka uppgifter,
6. *jämförbarhet:* mätning av effekten av skillnader i de statistiska begrepp, mätverktyg och mätförfaranden som använts, när statistik från olika geografiska områden eller sektorsområden eller från olika tidsperioder jämförs, samt
7. *samstämmighet:* mått på i vilken utsträckning uppgifterna med tillförlitlighet kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål.[1]

Regeringen har i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken angett vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik inom olika områden, så kallade statistikansvariga myndigheter. Av denna förordning följer att Kungliga biblioteket har ansvar för den officiella biblioteksstatistiken, inklusive statistik om skolbibliotek, och att Skolverket har ansvar för den officiella statistiken om skolväsendet.

[1] 3–3 a §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Statistiska centralbyrån, SCB, ansvarar för att samordna systemet för den officiella statistiken. Vid SCB finns ett råd för den officiella statistiken, som har till uppgift att bistå SCB. I SCB:s myndighetsinstruktion anges särskilt att myndighetscheferna för vissa statistikansvariga myndigheter är permanenta ledamöter i rådet, bland annat gäller det Skolverkets myndighetschef men däremot inte KB:s myndighetschef. Övriga ledamöter utses av SCB och får ett förordnande för högst tre år. Nästa gång som det är planerat att KB ska vara ledamot är under perioden 2026–2028.[2]

SCB har, med stöd av förordningen om den officiella statistiken, meddelat myndighetsföreskrifter (SCB-FS 2016:17) om *kvalitet* för den officiella statistiken. Av föreskrifterna framgår bland annat att statistikens relevans handlar om hur väl den belyser de frågor som är viktiga för användarna av statistiken.[3]

För att statistiska uppgifter ska vara trovärdiga är det viktigt att svarsfrekvensen, det vill säga antal besvarade enkäter, dividerat med antal utdelade enkäter, är så hög som möjligt. För trovärdigheten är det också angeläget att de frågor som ställs är formulerade så att alla uppgiftslämnare uppfattar dem på samma sätt. Av en handbok från SCB om kvalitet på statistik framgår, att mätfel vid statistikinsamling bland annat kan bero på hur frågeformulär, frågor, brev och instruktioner är utformade.[4]

7.1.2 Den officiella statistiken om skolväsendet

Skolverket är som nämnts ovan statistikansvarig myndighet för skolväsendet, men har inte ansvar för skolbiblioteksstatistik, eftersom statistik om skolbibliotek ingår i Sveriges officiella biblioteksstatistik, som Kungliga biblioteket ansvarar för.[5]

[2] Förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån och Statistiska centralbyrån (2020).
[3] Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCB-FS 2016:17) om kvalitet för den officiella statistiken.
[4] Statistiska centralbyrån (2018).
[5] Detta är en skillnad mellan Sverige och Norge, där ansvaret för statistik om skolbibliotek förts över från Nasjonalbiblioteket, Norges motsvarighet till Sveriges Kungliga biblioteket, till Utdanningsdirektoratet, Norges motsvarighet till Skolverket. Se avsnitt 3.7.1.

Skolverkets uppgiftsinsamling

Skolverket har, med stöd av förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m., meddelat föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m. Föreskrifterna har betydelse för skolbiblioteksverksamhet eftersom de bland annat reglerar att huvudmännen är skyldiga att till Skolverket redovisa vissa uppgifter om personal och kostnader.

Pedagogisk personal

Skolverkets föreskrifter om uppgiftsinsamling anger att huvudmännen ska redovisa vissa uppgifter om ”pedagogisk personal”, bland annat om tjänstgöringens omfattning, både för dem som har undervisning i sin tjänst och för dem som inte har det.[6] Skolbibliotekarier räknas inte som pedagogisk personal enligt ovan nämnda föreskrifter i sin nuvarande lydelse.

Med pedagogisk personal avser Skolverket i dessa föreskrifter ”lärare, speciallärare och specialpedagoger, rektorer, studie- och yrkesvägledare”. Till personalgruppen räknas också ”annan pedagogisk personal”, vilket i föreskrifterna anges vara ”den personal som har pedagogiska uppgifter och som arbetar med elevgrupper (fler än en elev)”. Det kan, enligt Skolverket, exempelvis vara lärarassistenter, elevassistenter, studiehandledare på modersmål och fritidsledare, men däremot inte skolbibliotekarier.[7]

Uppgifter om skolbibliotekarier och skolbibliotek

Skolverkets ovan nämnda föreskrifter om uppgiftsinsamling anger hur huvudmän ska redovisa vissa av sina kostnader, bland annat för lärverktyg och undervisning. Kostnader för skolbiblioteket, inklusive kostnader för inköp av böcker, lönekostnader för skolbibliotekarier och kostnader för övrig skolbiblioteksservice, räknas som kostnader för lärverktyg, inte som kostnader för undervisning.

[6] Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m., bilaga 15.
[7] Skolverket (2020d).

Som kostnader för lärverktyg räknas även bland annat kostnader för läroböcker och annat tryckt material samt för kopior som tagits fram för undervisning. Även kostnader för utrustning som verktyg, symaskiner, hyvelbänkar, datorer som används för undervisning, bild- och ljudmedier, AV-centraler, förbrukningsmaterial, programvara för undervisning redovisas som kostnader för lärverktyg.[8] Lärverktyg är således en redovisningspost som innehåller en mängd sinsemellan disparata slags kostnader som skolhuvudmännen inte särredovisar till Skolverket.

Medan skolbibliotekariers lönekostnader redovisas som lärverktyg, redovisas lönekostnader för ”annan pedagogisk personal” (se definition ovan) under posten ”läro- och timplanebundna aktiviteter”. Här redovisas även exempelvis särskilda stödinsatser, prov, studie- och yrkesvägledning och arbetsplatsförlagt lärande. När det gäller pedagogisk personal samlar Skolverket in uppgifter om tjänstgöringsomfattning, anställningsform, undervisningsämnen samt skol- och verksamhetsform. Skolverket hämtar dessutom uppgifter från SCB om pedagogisk personal som gäller ålder, kön och högsta utbildning genom matchning av personnummer. Det finns således tillgång till betydligt fler uppgifter om de personalkategorier som Skolverket betecknar som pedagogisk personal än om skolbibliotekarier.

Publicering av statistiska uppgifter om skolbibliotek

Skolverkets möjligheter att publicera uppgifter har påverkats negativt av att det under 2020, till följd av avgöranden från förvaltningsdomstolar, etablerades ett rättsläge som innebar att Skolverket på grund av sekretess inte längre kunde publicera vissa uppgifter på skolenhetsnivå och huvudmannanivå, utan bara på nationell nivå. Tidsbegränsade bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som bryter statistiksekretessen planeras träda i kraft den 1 juli 2021 och upphävas den 1 juli 2023, då en långsiktig lösning beräknas vara på plats. Syftet är att säkerställa att alla intressenter på kort sikt får tillgång till nödvändig information om skolenheter på samma sätt som före praxisändringen. Utredningens förslag avseende statistiska upp-

[8] 26 kap. 24–25 §§ skollagen, 1 § förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet, förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

gifter om skolbibliotek förutsätter att en långsiktig lösning kommer på plats.

För att elever och vårdnadshavare ska kunna jämföra olika skolenheter har Skolverket ett ansvar för att göra vissa uppgifter tillgängliga via ett nationellt informationssystem för skolväsendet, som innehåller en del uppgifter om skolbibliotek.[9] Informationen finns tillgänglig i Skolverkets utbildningsguide.[10] Systemet omfattar förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, men däremot inte sameskolan och specialskolan.

Det är obligatoriskt för skolhuvudmän inom ovan nämnda skolformer att lämna vissa uppgifter till informationssystemet. Det gäller bland annat uppgift om hur många lärare det finns på skolenheten i förhållande till antalet elever och uppgift om tillgång till skolbibliotek. Den uppgiften hämtar Skolverket från den officiella biblioteksstatistiken. Kungliga biblioteket har erfarit att huvudmäns incitament att besvara deras enkät för uppgiftsinsamling om skolbibliotek kan öka till följd av att skolhuvudmännen är medvetna om att uppgiften om tillgång till skolbibliotek publiceras av Skolverket.[11]

En huvudman kan också frivilligt lämna vissa uppgifter till systemet, bland annat gäller det tillgång till skolbibliotekarie, elevhälsa och idrottssal. Skolverket har hittills valt att inte publicera sådana uppgifter som är frivilliga för huvudmännen att lämna, vilket bland annat medfört att det inte varit möjligt för elever och vårdnadshavare att via det nationella informationssystemet för skolväsendet få information om huruvida en viss skola har någon skolbibliotekarie.[12]

Uppgifter från Skolverket till skolbiblioteksstatistiken

I november 2020 trädde en förordning om skolenhetsregister i kraft, som möjliggör för Skolverket att, trots det ovan beskrivna rättsläget, åter hålla uppgifter om alla skolor tillgängliga för allmänheten via webben. Registret har även betydelse för KB:s insamling av statistik om skolbiblioteken.[13] Innan regeringen beslutade förordningen om

[9] Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.
[10] Skolverket (2020b).
[11] Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet, uppgift från Skolverket den 12 februari 2020 och uppgift från Kungliga biblioteket den 7 april 2020.
[12] Skolverket (2020d).
[13] Förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

skolenhetsregister, skickades den föreslagna regleringen på remiss till bland annat skolmyndigheterna.[14]

Skolverket, Skolinspektionen och SPSM konstaterade i sina remissvar att skolenhetsregistret är nödvändigt för skolmyndigheternas arbete. Skolverket och Skolinspektionen framhöll också vikten av att en kod för att identifiera skolenheten, så kallad skolkod, skulle finnas i registret, och så blev det också.[15] Skolkoder är viktiga även för KB, som hämtar dessa skolkoder från Skolverket för att koppla samman med sin biblioteksdatabas i syfte att synliggöra vid vilka skolor det finns skolbibliotek. KB har för utredningen också beskrivit att myndigheten behöver statistik på skolenhetsnivå för att koppla samman uppgifter om antal elever på skolenheter med data om antal skolbibliotekarier på skolenheter.[16]

7.1.3 Den officiella biblioteksstatistiken

KB är som nämnts statistikansvarig myndighet för det allmänna biblioteksväsendet.[17] Ansvaret omfattar sedan 2010 även skolbiblioteksstatistiken, som numera därmed är en del av Sveriges officiella biblioteksstatistik. Kungliga biblioteket har samlat in Sveriges officiella biblioteksstatistik sedan 2010, när de tog över uppdraget från Kulturrådet.

Det finns en internationell standard om biblioteksstatistik och för närvarande är en ny under utveckling. KB medverkar till att ta fram den nya standarden.[18]

Skolbiblioteksstatistiken har samlats in och definierats på olika sätt under de senaste årtiondena. Vanligen har undersökningarna genomförts med flera års mellanrum och urvalsramen har varierat över tid. Sedan KB tog över ansvaret har urvalsramen varit densamma och undersökningarna har genomförts årligen. Eftersom statistikinsamlingen under många år varit oreglerad har personalen på skolorna och skolbiblioteken sällan etablerat rutiner för att samla in och sammanställa sådana uppgifter som efterfrågas.

[14] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket i oktober 2020.
[15] Skolverket (2020g), Skolinspektionen (2020) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020).
[16] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket i oktober 2020.
[17] Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, bilagan.
[18] International Organization for Standardization (2013). Se även regeringen (2018a).

KB har beslutat en urvalsram med följande tre kriterier som måste vara uppfyllda för att bibliotek ska ingå i den officiella biblioteksstatistiken:

1. *Biblioteken ska vara offentligt finansierade*.
   Skolbibliotek är offentligt finansierade via skolornas kommunala finansiering. Som vi beskrivit i avsnitt 3.1.2 är även skolbibliotek vid fristående skolenheter offentligt finansierade via kommunala bidrag. Det gör att även skolbibliotek på fristående skolor ingår i den officiella biblioteksstatistiken.
2. *Biblioteken ska ha en avsatt bemanning för biblioteksverksamheten om minst 20 timmar per vecka, eller 0,5 heltidsanställning.*
   Kriteriet gör att alla bemannade skolbibliotek inte räknas in i den officiella biblioteksstatistiken, eftersom det är relativt vanligt med lägre bemanningsgrad i skolbibliotek.
3. *Biblioteken ska vara tillgängliga för allmänheten.*
   För skolbibliotekens del innebär detta enligt KB att biblioteken ska vara tillgängliga för *eleverna*.[19]

7.2 Insamling av statistik om skolbibliotek

Som nämnts ovan är Kungliga biblioteket sedan 2010 statistikansvarig myndighet för den officiella biblioteksstatistiken. Från och med 2014 ingår alla bibliotekstyper i denna statistik. Sverige har därmed statistiska uppgifter som möjliggör att följa den nationella utvecklingen för hela bibliotekssektorn på ett samlat sätt över tid genom så kallade riksnyckeltal. Riksnyckeltalen visar vad alla bibliotekstyper samlat har för resultat under året. Sverige är ett av få länder i världen som på detta sätt har en samlad nationell biblioteksstatistik som kan sammanställas i riksnyckeltal.

KB konstaterar att de offentligt finansierade biblioteken är grunden för hela landets informationsförsörjning och att en förändring av riksnyckeltalen därför indikerar en förändring i rikets informationsförsörjning.[20]

[19] Kungliga biblioteket (2020a).
[20] Ibid.

7.2.1 Statistikens användningsområden

Enligt KB är de mest frekventa användarna av den officiella biblioteksstatistiken:

- Allmänheten och massmedia
- Beslutsfattare på olika nivåer
- Biblioteksanställda
- Forskare
- Intresseorganisationer, fackförbund
- Internationella organisationer

Sveriges officiella biblioteksstatistik syftar till att tillfredsställa flera olika behov. Statistiken ger först och främst en samlad bild av biblioteksutvecklingen som gör det möjligt att följa i vilken utsträckning invånarna har tillgång till likvärdig biblioteksservice. Statistiken möjliggör också olika typer av kvalitetsuppföljningar och jämförelser mellan olika biblioteksverksamheter, såsom skolbibliotek och folkbibliotek. Dessutom synliggör biblioteksstatistiken de möjligheter som biblioteken erbjuder. Statistiken ger också beslutsunderlag till politiker och beslutsfattare och utgör ett underlag för de användare som vill påverka huvudmännens överväganden i biblioteksfrågor.[21]

KB levererar också biblioteksstatistik till utländska organisationer som sedan publicerar den tillsammans med siffror från andra länder. På så vis är det möjligt att använda statistiken även för jämförelser länder emellan.

Den officiella biblioteksstatistikens användningsområde för skolsektorn förefaller begränsad, vilket vi beskriver närmare under 7.3.

7.2.2 Urvalsramen

KB samlar årligen in uppgifter till den officiella biblioteksstatistiken genom en webbenkät. Undersökningen ska, som nämnts ovan, besvaras av alla biblioteksorganisationer som uppfyller kriterierna om minst halvtidsbemanning, tillgänglighet för allmänhet/elever och

[21] Ibid.

offentlig finansiering. KB har beslutat om den urvalsram som beskrivs ovan i 7.1.3.

Det är, enligt KB, väsentligt att ha ett kriterium för lägsta bemanningsgrad. På så vis erhålls en fast urvalsram så att utvecklingen av antalet biblioteksserviceställen kan följas över tid. Den nedre bemanningsgränsen på 50 procent är satt eftersom Kungliga biblioteket, KB, har i uppdrag att mäta bibliotekens verksamhet och inte bara exempelvis hur många medier eller bibliotek som finns i Sverige. KB konstaterar att det krävs viss bemanning för att biblioteksverksamhet ska kunna äga rum.[22]

Den nedre bemanningsgränsen på 50 procent är också satt för att det ska vara möjligt för dem som fyller i enkäten att besvara frågorna. KB:s erfarenhet är att skolor som inte har en bibliotekarie anställd på minst halvtid saknar tid och kompetens för att besvara uppgifterna om skolbiblioteksstatistik.[23]

De skolbibliotek som har lägre bemanningsgrad än 50 procent syns alltså inte i den officiella biblioteksstatistiken. Det innebär att mindre skolor, som till exempel har en skolbibliotekarie två dagar i veckan, inte överhuvudtaget ingår. Detsamma kan gälla skolbibliotek där bibliotekarien har mandat att själv fördela sin tid mellan olika skolor samt kommuner som bemannar skolbiblioteken genom en central resurs vid den kommunala förvaltningen.

7.2.3 Frågorna i enkäten

KB:s enkät för uppgiftsinsamling innehåller 23 frågekategorier med tre till tio underfrågor inom varje kategori. Alla offentligt finansierade bibliotek får samma frågor, alla år. Frågorna berör biblioteksorganisationen, bemanning och personal, ekonomi, bestånd och nyförvärv, utlån, omlån och användning, omsättningen av elektroniska medier, användning och lån, besök och aktiva låntagare, resurser och lokaler, öppettider och nyttjande samt aktiviteter.

KB beskriver att myndigheten får många frågor under perioden som enkäten ska besvaras, framför allt från skolbibliotekarier. Skolbibliotekarier har för utredningen beskrivit att flera av frågorna i enkäten rör sådant som de har svårt att besvara, exempelvis frågor

[22] Kungliga biblioteket (2020a).
[23] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket den 12 februari 2020.

om lokalerna. En annan fråga som uppfattas som svår att besvara rör utlån av läromedel. Läromedel hanteras inte alltid inom skolbibliotekssystemen och dessutom saknas det en definition av läromedel. Ytterligare frågor som vållar problem gäller tillgång till databaser och kostnader för e-medier, som det är vanligt att skolhuvudmannen och inte skolbiblioteket hanterar. Det är oklart för skolbibliotekarierna hur de kan och om de ska samla in dessa uppgifter. Sannolikt gör därför skolbiblioteken olika när de besvarar enkäten, vilket påverkar jämförbarheten och användbarheten av statistiken.

Skolbibliotekarier har framfört till utredningen att flera av frågorna i enkäten passar dåligt för skolbiblioteksverksamhet och att de känner sig osäkra på om de besvarar det enkäten avser att efterfråga. Enligt KB skulle det vara möjligt att i stället för att ge samma enkät till alla offentligt finansierade bibliotek låta vissa frågor utgå för olika bibliotekstyper, exempelvis skolbibliotek. Det skulle dock ha negativa effekter för möjligheten att presentera heltäckande kommun-, region- och rikstal. KB har framfört till utredningen att det inte finns någon frågekategori i enkäten som inget skolbibliotek kunnat besvara, och anser att förutsättningarna att svara på frågor ser olika ut runt om i landet. KB menar att det har betydelse att alla frågor finns med för att det ska gå att tolka helheten av bibliotekens användning. Tar man bort frågor försvinner informationen även från de som kan svara.[24]

Enligt uppgift från KB har leverantörer av biblioteksdatasystem anpassat sina system efter enkätens frågor och definitioner, så att biblioteken mer eller mindre kan göra automatiska uttag för att lämna några av de efterfrågade uppgifterna. Skolbibliotekens biblioteksdatasystem skiljer sig ibland från till exempel folkbibliotekens och det är inte säkert att man på skolbibliotek kan göra den typen av uttag av uppgifter till enkäten. KB menar dock att frågorna i enkäten är anpassade efter vad skolbibliotek brukar kunna besvara.[25]

7.2.4 Svarsfrekvens

KB:s enkät för insamling av statistik skickas till samtliga skolenheter som svarat på den tidigare år. På KB sker också ett uppsökande arbete i syfte att få information om nya skolbibliotek med en be-

[24] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket den 12 februari 2020.
[25] Ibid.

manningsgrad om minst halvtid, som tillkommit sedan sist eller som av andra anledningar inte besvarat enkäten tidigare år. Varje år tillkommer på detta sätt ett trettiotal skolbibliotek men ungefär lika många faller också bort, på grund av att skolbibliotek eller skolor upphört, alternativt fått en för låg bemanningsgrad i skolbiblioteket för att ingå i den officiella biblioteksstatistiken.[26]

Det förekommer både att skolbibliotek inte besvarar enkäten alls och att vissa frågor lämnas obesvarade. Här redogör vi först för bortfallet avseende hela skolbibliotek. I stort sett alla folkbibliotek besvarar enkäten men 2019 besvarades den bara av 83 procent av de skolbibliotek som fick enkäten. I vissa län var svarsfrekvensen bland skolbiblioteken lägre än 70 procent. Bara i fem län var det mer än 90 procent av de tillfrågade skolbiblioteken som besvarade enkäten.[27]

I enkäten finns det vissa uppgifter som är obligatoriska och andra som är frivilliga. Det beror på att olika bibliotek har olika möjlighet att ta fram underlag och på att vissa uppgifter inte har relevans för alla bibliotekstyper.

När det gäller de frivilliga uppgifterna, finns det ett stort bortfall inom skolbiblioteken. 2018 var det 58 procent av dessa fält som inte var ifyllda. Detta kan jämföras med folkbibliotek där bortfallet endast var 32 procent. Även när det gäller obligatoriska frågor är svarsfrekvensen lägre bland skolbibliotek än bland andra bibliotekstyper. 2018 var det 23 procent av de obligatoriska frågorna som inte besvarades av skolbiblioteken medan den motsvarande siffran för folkbiblioteken är 5 procent.[28] KB gör bedömningen att motsvarande siffror gäller för 2019.[29]

Den viktigaste anledningen till bortfallet är, enligt KB, att vissa frågor inte upplevs som relevanta för den aktuella bibliotekstypen. Det finns också frågor som berör materialtyper som inte alla bibliotek har. Ett exempel på det är bestånd och utlåning av mikrofilm. Många svarande väljer här att lämna frivilliga fält blanka i stället för att lämna uppgiften noll.[30]

KB hanterar bortfall i svar från skolbibliotek genom att i möjligaste mån ersätta uppgifter som inte lämnats med värden från före-

[26] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket den 7 april 2020.
[27] Kungliga biblioteket (2020a).
[28] Kungliga biblioteket (2019a).
[29] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket den 22 oktober 2020.
[30] Kungliga biblioteket (2019a).

gående år. När ett tidigare värde inte finns att tillgå gör KB en skattning av medelvärde utifrån vad de andra skolbiblioteken svarat, baserat på elevantal. Samtliga bortfall kan dock inte ersättas och därför menar KB att skolbibliotekens samlade nationella tal bör ses som en underskattning av de egentliga värdena.[31]

KB har vidtagit ett antal åtgärder för att stötta uppgiftslämnarna och minska antalet bortfall i svar om skolbibliotek. Det finns en exempelenkät med begreppsförklaringar och möjlighet att få vägledning via e-post eller telefon. KB har också informerat om enkäten och om hur enkätverktyget fungerar via en blogg och en informationsfilm. Utöver detta stöd från KB, finns det exempel på kommuner som genom informationsinsatser och vid möten vägleder skolbibliotekarier i att besvara enkäten.[32]

Under utredningens hearings framförde skolbibliotekarier att enkäten är tidskrävande att fylla i. Flera uttryckte också att de har svårt att se hur de, eller någon annan, ska ha nytta av de uppgifter som efterfrågas i enkäten. Detta skulle kunna vara skäl till att svarsfrekvensen är lägre för skolbiblioteken än för andra biblioteksorganisationer. Skolbibliotekarier uttrycker att varken rektor eller skolhuvudman efterfrågar den statistik som tas fram genom KB:s rapport. Detta kan påverka såväl skolbibliotekariernas engagemang för att besvara enkäten som deras benägenhet att besvara samtliga frågor. Enligt uppgift från KB lägger skolbiblioteken också ner betydligt mindre tid på att besvara enkäten än exempelvis folkbibliotek.[33] Detta är rimligen en bidragande orsak till att fler frågor lämnas obesvarade i skolbibliotekens enkätsvar än i exempelvis folkbibliotekens.

7.2.5 Kompletterande kartläggningar, uppföljningar och lägesbedömningar

Kungliga biblioteket har vid ett par tillfällen kompletterat den officiella biblioteksstatistiken med mer kvalitativa enkäter om skolbibliotek. Skolbibliotekets breda uppdrag och varierade funktioner beskrivs bland annat i en kartläggning som KB genomförde 2016.[34] På utredningens hearings framförde skolbibliotekarier att denna kart-

[31] Ibid.
[32] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket, den 7 april 2020.
[33] Ibid.
[34] Kungliga biblioteket (2016).

läggning var uppskattad och att man hade nytta av resultaten från den.

Vissa skolhuvudmän samlar också in egen statistik, via enkäter och bibliotekssystem, exempelvis över utlån, bemanning och författarbesök. Denna statistikinsamling sker bland annat för att skapa sammanställningar, hitta samband och identifiera förändringar och utvecklingsområden. På lokal nivå kompletteras också den officiella biblioteksstatistiken av mer kvalitativa beskrivningar och verksamhetsberättelser. Några skolbibliotekarier som vi har varit i kontakt med använder Skolinspektionens webbaserade verktyg *Kolla ditt skolbibliotek* som ett underlag för dessa kartläggningar.

Skolverket följer upp skolbiblioteksverksamheten genom en fråga i den återkommande undersökningen *Attityder till skolan* som beskrivs i 3.4.2. Skolverket har sedan läsåret 1993/94 gjort regelbundna nationella attitydundersökningar som omfattar elever i grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan samt lärare i hela grund- och gymnasieskolan. Sedan 2003 ingår också elever i årskurs 4–6 i undersökningen. Eleverna får i undersökningen, bland många andra frågor, svara på hur nöjda de är med skolbiblioteket och lärarna får på motsvarande sätt svara på hur nöjda de är med tillgången till skolbibliotek. Utredningen noterar att frågan om skolbibliotek inte ställts till de yngre eleverna. Svaren på frågorna redovisades i Skolverkets senaste rapport *Attityder till skolan 2018* i det kapitel som handlar om ”lokaler, läromedel och skolmat”.[35] Utredningen finner denna disposition anmärkningsvärd mot bakgrund av kunskapen om vad som kännetecknar ändamålsenliga skolbibliotek. Som framgått i kapitel 4 är forskare och profession i stort sett eniga om att skolbiblioteksverksamheten inte är begränsad till lokalen. Skolbibliotekarier beskriver att verksamheten kan äga rum på många ställen i skolan och att den i viss mån även sker digitalt.

Av rapporten *Attityder till skolan 2018* framgår också att det vid sidan av lärare finns andra yrkesgrupper som bidrar till att uppfylla skolans uppdrag. Här redovisas hur lärarna bedömer den egna skolans tillgång till studiehandledning på modersmål, speciallärare, modersmålsundervisning, studie- och yrkesvägledare och specialpedagog. Skolbibliotekarier nämns dock inte bland dessa yrkesgrupper som

[35] Skolverket (2019a).

bidrar till att uppfylla skolans uppdrag, och lärarna har inte heller fått frågan om tillgång till skolbibliotekarie.[36]

Vartannat år publicerar Skolverket också en lägesbedömning som avser att ge en samlad bild av situationen i skolväsendet, inklusive utvecklingstrender och fördjupade analyser. Här lyfter Skolverket fram områden som enligt myndigheten är särskilt angelägna att prioritera framöver. Lägesbedömningarna är tänkta att ge ett underlag för nationella insatser och för det utvecklingsarbete som pågår lokalt hos skolhuvudmän och på skolor. Utredningen noterar att skolbibliotek inte nämns i Skolverkets tre senaste lägesbedömningar.[37]

Inom ramen för Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet från 2017 följer myndigheten upp i vilken grad skolbiblioteken används för att stärka elevernas digitala kompetens, i enlighet med vad som sedan 2018 anges i läroplanerna. Vart tredje år sedan 2008 har Skolverket genom särskilt uppdrag från regeringen följt upp kompetens, tillgång och användning avseende digital teknik och digitala verktyg i skolan. I rapporten om digitalisering från 2019, lyfter Skolverket skolbibliotekens betydelse för att stärka elevers kompetens i bland annat informationssökning och källkritik. Liknande redogörelser finns däremot inte i rapporter om detta från tidigare år. Det är troligt att skälet till att skolbibliotekets betydelse beskrivs 2019 är att det i läroplanerna 2018 som nämnts infördes en reglering om att skolbiblioteket ska användas för att stärka elevernas digitala kompetens.[38]

7.3 Aktuella utmaningar och behov

7.3.1 Behov av mer användbar statistik om skolbibliotek

Statistik om skolbibliotekens verksamhet behövs både på skolhuvudmannanivå, på skolenhetsnivå samt hos skolmyndigheter. Möjligheterna att publicera statistik om skolbibliotekens verksamhet på huvudmannanivå och skolenhetsnivå påverkas negativt av det rättsläge om statistiksekretess som etablerades under 2020, som beskrivs ovan i avsnitt 7.1.2. Som nämnts planeras tidsbegränsade bestämmel-

[36] Ibid.
[37] Skolverket (2013b), Skolverket (2015), Skolverket (2017b).
[38] Skolverket (2009), Skolverket (2010), Skolverket (2013a), Skolverket (2016c), Skolverket (2019b).

ser som tillfälligt löser situationen träda i kraft den 1 juli 2021 och upphävas den 1 juli 2023, då en långsiktig lösning beräknas vara på plats.

För skolhuvudmän kan data om skolbibliotekens verksamhet ha betydelse vid styrningen av skolor. Både prioriteringar och planeringar av insatser kan påverkas av statistiken. Skolhuvudmännen behöver också statistiska data för sin uppföljning av skolornas resultat.

I 4.6.1 resonerar vi om varför skolbibliotekets verksamhet i större utsträckning borde vara del av skolors systematiska kvalitetsarbete. Syftet med ett systematiskt kvalitetsarbete är att synliggöra kvalitet och likvärdighet för att kunna åstadkomma utveckling. Skolverket beskriver arbetet med att utveckla verksamhetens kvalitet som en cyklisk process med olika faser: följa upp, analysera, planera och genomföra. Den första fasen är tänkt att mynna ut i en nulägesbeskrivning. För att kunna göra en sådan, behöver skolenheter och skolhuvudmän samla in och sammanställa information om olika typer av resultat och måluppfyllelse.[39] I detta sammanhang behövs data om skolbiblioteken.

Skolbibliotekarier som deltagit i våra hearings beskriver också att de behöver viss statistik för att kunna utveckla skolbiblioteksverksamheten. Bland annat intresserar sig flera skolbibliotekarier för vilka klasser och stadier som lånar mest och vilka lärare som samarbetar mest med skolbiblioteket. Denna kunskap hjälper skolbibliotekarierna att avgöra hur de ska planera verksamheten och vilka lärare de behöver rikta sig mer till.

Även skolmyndigheterna har behov av statistik om skolbibliotek. Med hjälp av statistik kan skolmyndigheterna ta fram och förmedla bästa tillgängliga kunskap om skolbibliotek och utarbeta olika former av utvecklingsinsatser. I en enkät som utredningen skickat till Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, beskriver myndigheterna sina behov närmare. Skolinspektionen anger att kvalitetssäkrad statistik om skolbibliotek är värdefull vid planering av tillsyn och granskningar. Skolinspektionen påtalar att uppgifter på nationell nivå kan skapa referenspunkter om hur den enskilda skolan ligger till i förhållande till riket. Vidare kan uppgifter på nationell nivå utgöra en variabel i Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys. Det innebär att statistiken kan ha betydelse när Skolinspektionen, inför sin regelbundna tillsyn och kvalitets-

[39] Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet, med kommentarer.

granskning, ska välja ut skolor som riskerar att inte kunna erbjuda eleverna god utbildning och undervisning.

På frågan om vilken typ av statistiska data som är mest relevanta för de olika skolmyndigheterna ges flera svar i den enkät som utredningen genomfört. Skolinspektionen anger att de behöver information om bemanningen, bestånd av böcker och andra medier samt skolbibliotekets användning i undervisningen. Även Skolverket önskar mer information om bemanning. Både Skolinspektionen och Skolverket är intresserade av skolbibliotekariernas utbildning och ser ett behov av att veta om den som är anställd i skolbiblioteket är fackutbildad bibliotekarie, lärare eller har övrig eller ingen utbildning.[40]

Samtliga tre skolmyndigheter anger att de önskar data om vilket bestånd som eleverna har tillgång till. SPSM lyfter särskilt det bestånd som vänder sig till personer med funktionsnedsättningar eller läsnedsättning. Exempelvis anser SPSM att det vore bra med data om skönlitteratur och facklitteratur på teckenspråk och punktskrift, lättläst litteratur och användning av Myndigheten för tillgängliga mediers digitala bibliotek, Legimus, som beskrivits i avsnitt 3.6.1. Skolverket påtalar behovet av att kunna undersöka utvecklingen av tillgång till e-böcker, ljudböcker och talböcker på skolbiblioteken.

Alla tre tillfrågade skolmyndigheter uttrycker också att de behöver mer data avseende skolbibliotekets integrering i undervisningen. Skolverket betonar att det vore värdefullt med information om i vilken grad skolbibliotekarierna samarbetar med lärarna. Bland annat behövs uppgifter om vilka ämneslärare som skolbibliotekarier främst samarbetar med, anser Skolverket. Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolverket efterlyser också data om i vilken utsträckning skolbiblioteket ger stöd åt elever och elevgrupper. Skolverket menar dessutom att det vore värdefullt med uppgifter om i vilken utsträckning skolbibliotekets verksamhet utgör en del av skolans systematiska kvalitetsarbete. Avslutningsvis understryker Skolinspektionen att uppgifter om skolenhetskoder behöver framgå av statistiken och att det är väsentligt att statistiken omfattar alla skolformer.

Även elever och vårdnadshavare kan behöva tillgång till data om skolbibliotek, bland annat vid val av skola. Det kan därför betraktas som en brist att det nationella informationssystemet för skolväsendet inte innehåller uppgifter om specialskolan eller sameskolan.

[40] I den officiella biblioteksstatistiken samredovisas exempelvis lärare som arbetar som skolbibliotekarier och biblioteksassistenter.

7.3.2 Brister avseende den officiella biblioteksstatistiken

Statistikens användbarhet och relevans

I vår kontakt med skolbibliotekarier har frågor om den officiella skolbiblioteksstatistikens användbarhet och relevans ofta väckts. Vi har varit i kontakt med både skolbibliotekarier, rektorer och huvudmän som ifrågasätter statistikens värde och påtalar att det råder en obalans mellan den tid det tar att fylla i enkäten och den användbarhet som statistiken har inom skolan. Som nämnts ovan uppfattas flera av frågorna i KB:s enkät för uppgiftsinsamling som irrelevanta för skolbiblioteksverksamhet.

Som vi tidigare redogjort för under avsnitt 7.1.1 finns krav på att all officiell statistik, såväl den om bibliotek som den om skolväsendet, ska vara relevant. Det som avses med relevans är i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas behov och belyser de frågor som är väsentliga för användarna. Det är viktigt att här påminna om att skolsektorn endast utgör en del av biblioteksstatistikens användare. Den officiella biblioteksstatistiken syftar till att tillfredsställa olika behov och behöver kunna användas av olika målgrupper, exempelvis även forskare, journalister och politiker. Det är emellertid anmärkningsvärt att uppgifterna om skolbibliotek i den officiella biblioteksstatistiken i så liten utsträckning förefaller uppfattas som relevanta av målgrupper inom skolan.

Endast ett fåtal av deltagarna vid utredningens hearings uttryckte att de använder den officiella biblioteksstatistiken. Skolbibliotekarier, rektorer och representanter på skolhuvudmannanivå beskrev att statistiken inte tillgodoser deras behov av data om skolbiblioteken och inte belyser de frågor om skolbibliotek som är mest betydelsefulla i relation till det systematiska kvalitetsarbetet. Särskilt verkar det vara kvalitativa data med information om skolbibliotekets pedagogiska funktion som saknas, men flera efterfrågar exempelvis även uppgifter om hur stor andel av skolans totala budget som utgörs av kostnader för skolbiblioteket.

Skolmyndigheterna har, som nämnts ovan, också behov av statistik när det gäller skolbibliotek. I den enkät som utredningen genomfört svarar dessa myndigheter dock att de hittills endast i begränsad utsträckning använt sig av den officiella biblioteksstatistiken. Den officiella biblioteksstatistiken verkar alltså endast i låg grad användas av skolmyndigheter, skolhuvudmän, rektorer och skolbibliotekarier.

Flera skolbibliotekarier framhöll emellertid i utredningens hearings värdet av den nationella jämförelse om skolbibliotek som den officiella biblioteksstatistiken möjliggör, avseende till exempel medieanslag och antal bemannade skolbibliotek i olika län. Många menade dock att den tid det tar att fylla i enkäten inte står i proportion till den information de får av de statistiska rapporterna. Skolbibliotekarier efterfrågade också möjligheten att på ett enkelt sätt kunna följa statistik för den egna skolan från år till år, för att uppmärksamma förändringar och utvecklingsområden över tid.

Utöver det faktum att statistiken inte innehåller information som uppfattas som användbar på skolorna, kommenterade flera av deltagarna i utredningens hearings att frågorna är svåra att besvara. Flera angav att de har stora bekymmer med att förstå frågorna och att de i samtal med kollegor upptäckt att de tolkat samma fråga på olika sätt. Detta innebär rimligen att graden av överensstämmelse sjunker (jämför punkt 2 under kvalitetskriterier för officiell statistik i avsnitt 7.1.1 ovan). Om de som svarar på enkäten missuppfattar en eller flera frågor påverkas statistikens noggrannhet. Jämförbarheten och kvaliteten blir också lidande.

Utredningen konstaterar mot bakgrund av vad som framkommit vid våra hearings, att det finns en genomgripande kritik mot KB:s enkät för uppgiftsinsamling, både avseende omfattningen och frågornas utformning. Det framgår också av såväl hearings som den enkät till skolmyndigheterna som utredningen genomfört att den officiella biblioteksstatistiken inte uppfattas som tillräckligt användbar inom skolväsendet. Det förefaller finnas behov av ytterligare kompletterande beskrivningar av skolbiblioteken, motsvarande kartläggningen om skolbibliotek som pedagogisk resurs som genomfördes av KB 2016[41] och kvalitetsgranskningen som Skolinspektionen genomförde 2018.[42]

Urvalsramen

KB:s urvalsram innebär, som angetts ovan, att skolor med en bemanningsgrad under 50 procent inte ingår i den officiella biblioteksstatistiken. Många skolbibliotekarier som vi varit i kontakt med be-

[41] Kungliga biblioteket (2016).
[42] Skolinspektionen (2018c).

skriver en skolbiblioteksverksamhet som därmed inte alls synliggörs i statistiken. Utredningen ser detta som en brist och ett hinder för att kunna stärka skolbiblioteken, i enlighet med regeringens utredningsdirektiv. Skolbibliotek som anställt skolbibliotekarier med en lägre bemanningsgrad än halvtid och skolhuvudmän som skapat en skolbibliotekariepool på förvaltningsnivå behöver också synliggöras i statistik. I vissa kommuner med flera mindre skolor kan delade tjänster för skolbibliotekarier vara ett sätt att säkerställa att det finns utbildad personal i skolbiblioteket någon eller ett par dagar i veckan. Skolbiblioteksverksamhet kan organiseras på många olika sätt och det finns ett behov av att följa upp även skolbibliotek med låg bemanning eller mindre vanliga sätt att organisera bemanningen.

7.3.3 Bristande nationell uppföljning

Skolverket har ett ansvar för den nationella uppföljningen av skolväsendet. Myndigheten följer i relativt låg grad upp hur skolbiblioteksverksamheten fungerar i landet. Det gäller såväl grund- och gymnasieskolan[43] som förskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Skolbiblioteken spelar också en undanskymd roll i Skolverkets olika kartläggningar och lägesbedömningar. Vi ser detta som en brist och ett hinder för att kunna stärka skolbibliotekens utveckling och kvalitet.

I Skolverkets uppgiftsinsamling räknas inte skolbibliotekarier som pedagogisk personal, till skillnad från till exempel studie- och yrkesvägledare och lärarassistenter. Detta får negativa konsekvenser för den samlade kunskapen om skolbibliotekarier och kan också påverka rektorers och skolhuvudmäns uppfattning om skolbibliotekets pedagogiska funktion och skolbibliotekariers betydelse för elevers utveckling och lärande.

[43] Här avses utöver grund- och gymnasieskolan även förskoleklassen, sameskolan, specialskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

7.4 Utredningens förslag

Utredningens förslag:

- Regeringen ska ge Kungliga biblioteket och Skolverket i uppdrag att tillsammans genomföra ett tidsbegränsat utvecklingsarbete avseende den officiella biblioteksstatistiken.
- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att regelbundet presentera en nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek. Lägesbeskrivningen ska även omfatta förskolan och den kommunala vuxenutbildningen.
- 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.
- 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.

Skälen till utredningens förslag

Utvecklingsarbete om skolbiblioteksstatistik

Utredningen föreslår att Kungliga biblioteket och Skolverket ska få i uppdrag att tillsammans genomföra ett tidsbegränsat utvecklingsarbete avseende den officiella biblioteksstatistiken. Syftet är att stärka statistikens användbarhet, öka svarsfrekvensen bland skolbiblioteken och säkra att skolbibliotek ger jämförbara svar. KB ska vara sammankallande och samordnande myndighet för uppdraget.

Skolbiblioteksstatistiken behöver utvecklas dels mot bakgrund av att svarsfrekvensen är påtagligt lägre för skolbibliotek än för andra biblioteksverksamheter, dels mot bakgrund av uppgifterna om brister avseende användningsområden som vi tagit del av bland annat vid våra hearings. Användningen av statistiken påverkas också av urvalsramen, varför även kravet på halvtidsbemanning (se 7.1.3) behöver diskuteras i detta sammanhang. Det saknas information om skolbibliotek med lägre bemanningsgrad och detta skulle kunna hanteras

antingen genom en reviderad urvalsram eller genom att dessa skolbibliotek beskrivs i Skolverkets lägesbeskrivning som vi ger förslag om nedan.

Även de utmaningar som skolbibliotekarier beskriver när det gäller att fylla i enkäten behöver tas på allvar. En tillförlitlig statistik om skolbibliotek är en förutsättning för att såväl staten som rektorer och huvudmän ska kunna fatta välinformerade beslut om skolbiblioteksverksamheten. När bortfallet av uppgifter blir för stort blir det svårt att beräkna säkra nyckeltal, vilket påverkar möjligheten att synliggöra trender och utvecklingsområden både på lokal och nationell nivå.

Utvecklingsarbetet bör leda till förslag på hur rektorer och skolhuvudmän samt KB och Skolverket på olika sätt kan bidra till att öka svarsfrekvensen och säkra att skolbibliotek ger jämförbara svar på frågorna i KB:s enkät för uppgiftsinsamling.

Utvecklingsarbetet kan också handla om hur skolbiblioteksstatistiken bättre kan tillgängliggöras för olika målgrupper inom skolan, som skolbibliotekarier, lärare, rektorer och huvudmän, så att statistiken i högre grad används av dem som den berör.

Det har, som nämnts ovan, under utredningsarbetet framkommit att biblioteksstatistiken inte används av huvudmän och rektorer, vilket tyder på att statistiken inte belyser de frågor som är viktiga för dessa användare. En annan tänkbar anledning är att huvudmän och rektorer inte känner till hur statistiken skulle kunna användas för att vara relevant för dem. Utvecklingsarbetet kan därför handla om eventuella informationsinsatser, både om vikten av att besvara enkäten och om hur statistiken kan nyttjas exempelvis i samband med det systematiska kvalitetsarbetet.

Från skolbibliotekarier finns det starka önskemål om att KB:s enkät för uppgiftssamling differentieras så att alla biblioteksorganisationer inte får samma frågor. Exempelvis skulle vissa frågor kunna utgå för skolbibliotek, så att enkäten blir mindre omfattande för denna bibliotekstyp. Nackdelar med detta har lyfts ovan, 7.2.3, men utredningens anser att dessa nackdelar bör vägas mot möjligheten att öka svarsfrekvensen och säkra att uppgiftslämnarna ger jämförbara svar om skolbiblioteksverksamheten.

För att skolbiblioteket lättare ska kunna inkluderas i skolornas systematiska kvalitetsarbete, är det väsentligt att det finns tydlig och tillgänglig information om hur elever använder skolbiblioteket (antal

lån, kostnader för fysiska medier respektive e-medier per elev et cetera). När rektorer sammanställer enhetens resultat, kan statistik om skolbiblioteket utgöra ett underlag som visar hur förutsättningarna för utbildningen påverkat måluppfyllelsen. Beroende på skolornas identifierade utvecklingsområden kan olika delar av skolbiblioteksstatistiken vara betydelsefull inom det systematiska kvalitetsarbetet. I en skolas utvecklingsarbete kan det till exempel vara relevant att undersöka om biblioteket används av alla undervisningsgrupper eller årskurser, i olika ämnen eller hur många aktiva låntagare som är flickor respektive pojkar.

På nationell nivå är jämförbarheten i statistiken central. Riksnyckeltal som samlat visar skolbibliotekens bemanning under året är väsentliga för att beslut ska kunna fattas om eventuella riktade utvecklingsinsatser och statsbidrag men statistik är också viktig för Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Eftersom skolbibliotek är en del av biblioteksväsendet, men samtidigt en del av skolväsendet, blir skolbiblioteksverksamheten en fråga både för KB och Skolverket. Det är därför angeläget att myndigheterna genomför utvecklingsarbetet gemensamt. Myndigheter har visserligen en allmän skyldighet att samverka, men för att säkerställa att detta utvecklingsarbete prioriteras förordar utredningen ett särskilt regeringsuppdrag.[44]

Utvecklingsarbetet har förutsättningar att nå bäst resultat genom att den specifika kunskap som finns inom KB respektive Skolverket möts. Inom KB finns kunskaper om den allmänna biblioteksverksamheten och den officiella biblioteksstatistiken och inom Skolverket finns kunskaper om skolbibliotekens roll i utbildningen och det systematiska kvalitetsarbetet. En väl fungerande samverkan mellan KB och Skolverket bör därför leda till ett konstruktivt utvecklingsarbete om skolbiblioteksstatistiken.

Skolverket har också kontakter med såväl skolhuvudmän och rektorer som lärare och skolbibliotekarier. Myndigheten kan därför bidra till den djupare målgruppsanalys som behövs för att säkerställa att skolbiblioteksstatistiken får högre svarsfrekvens och en utökad användbarhet och relevans. De kontakter som Skolverket har är också väsentliga när det kommer till eventuella informationsinsatser om statistiken. Om NCS får ett utvidgat uppdrag om skolbibliotek, enligt förslag i kapitel 6, finns det, genom de regionala nätverken inom NCS,

[44] 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

möjlighet för Skolverket att genom befintliga strukturer nå ut till skolhuvudmän och skolor med information om insamling av statistik. Det är också rimligt att anta att Skolverkets medverkan i utvecklingsarbetet ökar förståelsen för betydelsen av den officiella biblioteksstatistiken inom skolmyndigheten, vilket i sin tur kan leda till att Skolverket utför ett mer kvalitativt uppföljningsarbete avseende skolbibliotek.

Sveriges officiella biblioteksstatistik är unik eftersom den kan visa alla bibliotekstyper i så kallade riksnyckeltal som visar vad alla bibliotekstyper samlat har för resultat under året. Denna samlade biblioteksstatistik är värdefull och motiverar att KB fortsatt ska ha ansvar för statistiken om skolbibliotek som en del av den officiella biblioteksstatistiken, även om det också hade funnits fördelar med att överföra statistikansvaret till Skolverket.[45]

För att värdet av att kunna följa den nationella biblioteksutvecklingen på ett samlat sätt över tid ska uppstå, behöver emellertid svarsfrekvensen vara god, uppgifterna lämnade med noggrannhet och svaren vara jämförbara.

Uppföljning om skolbibliotek

Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet presentera en nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek. Skolverket har ett nationellt uppföljningsansvar för skolväsendet och bör inom ramen för detta även se över hur myndigheten presenterar skolbibliotek i andra sammanhang.

Den officiella biblioteksstatistiken svarar inte i tillräckligt hög utsträckning på huruvida skolbiblioteken i landet är ändamålsenliga eller inte. Det finns därför ett behov av att komplettera den officiella biblioteksstatistiken med mer kvalitativa kartläggningar av hur väl skolbiblioteken integreras i den pedagogiska verksamheten.

Vi föreslår en regelbundet återkommande uppföljning. En sådan uppföljning kan påvisa behov av att prioritera insatser och åtgärder avseende skolbibliotek för att främja fortsatt utveckling, på såväl lokal som nationell nivå. Uppföljning möjliggör ett löpande förbätt-

[45] I Norge överfördes ansvaret för statistik om skolbibliotek från Nasjonalbiblioteket, Norges motsvarighet till Kungliga biblioteket i Sverige, till Utdanningsdirektoratet, Norges motsvarighet till Skolverket, 2020.

ringsarbete och ökar kunskapen om hur verksamheterna utvecklas i förhållande till de nationella målen.

I kapitel 4 presenteras flera förslag som syftar till att stärka skolbiblioteken i enlighet med utredningens direktiv. Under förutsättning att förslagen realiseras, är det särskilt viktigt att följa upp att lagändringarna får avsedd effekt. Denna uppföljning kräver mer kvalitativ information än den officiella biblioteksstatistiken.

Det är mest lämpligt att ge Skolverket huvudansvar för uppföljningen, för att betona att skolbibliotek är en del av utbildningen och skolans systematiska kvalitetsarbete. Vid uppföljningar används ofta olika indikatorer och det förefaller lämpligt att Skolverket väljer ut indikatorer som ger en bild av om utvecklingen inom skolbibliotek går i rätt riktning och i rätt takt. I framtagandet av dessa indikatorer bör Skolverket rådgöra med KB och andra relevanta aktörer, i enlighet med de krav som finns på att myndigheter ska samverka med varandra.[46]

I Skolverkets uppföljning bör det också ingå information om skolbibliotek som har lägre bemanningsgrad än 50 procent och alltså inte ingår i KB:s nuvarande urvalsram för den officiella biblioteksstatistiken. Detta blir särskilt viktigt om det utvecklingsarbete som vi föreslår ovan inte leder fram till en förändring av urvalsramen. Även skolbiblioteksverksamhet med låg bemanningsgrad behöver följas upp, bland annat för att kunna analysera ändamålsenligheten med skolbibliotek med lägre bemanningsgrad än 50 procent.

I samband med att Skolverket planerar sin uppföljning bör myndigheten även få i uppdrag att se över hur skolbiblioteken presenteras av myndigheten i andra sammanhang, såsom i Skolverkets lägesbedömning och i undersökningen *Attityder till skolan*. Skolbibliotek bör exempelvis analyseras och utvärderas som pedagogisk resurs snarare än som lokal, och detta bör också tydliggöras i hur verksamheten redovisas i Skolverkets undersökningar.

För uppföljningen av kvalitativa aspekter uppstår troligen behov av en enkät utöver KB:s enkät för uppgiftssamling för den officiella biblioteksstatistiken. Det är viktigt att ta hänsyn till uppgiftslämnarbördan för dem som ska svara på enkäterna. Vår bedömning är dock att skolbibliotekarierna skulle välkomna en ytterligare enkät för att kartlägga kvalitativa aspekter på skolbibliotek. Förutsättningen för skolbibliotekarier att besvara ytterligare en enkät förbättras om KB

[46] 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

för skolbibliotekens del minskar omfattningen av enkäten för uppgiftssamling för den officiella biblioteksstatistiken. Skolverket behöver därför planera uppföljningen parallellt med att KB och Skolverket genomför utvecklingsarbete om den officiella biblioteksstatistiken.

Uppföljning av bibliotek inom förskola och vuxenutbildning

Skolverket bör i samband med sin uppföljning av skolbibliotek också belysa tillgången till bibliotek i förskolan och inom den kommunala vuxenutbildningen, eftersom biblioteken har stor betydelse även för barn och elever i dessa skolformer. Såväl barn i förskolan som elever inom den kommunala vuxenutbildningen har rätt att få en utbildning som innehåller läsfrämjande insatser och som stärker medie- och informationskunnigheten.

Skollagen anger för närvarande inget krav på tillgång till bibliotek i förskolan eller i den kommunala vuxenutbildningen, men utredningen menar, enligt ett förslag i kapitel 4, att denna fråga borde bli föremål för utredning. Ett väsentligt första steg skulle kunna vara att kartlägga tillgången till bibliotek för barn och elever i dessa skolformer.

I 4.6.1 diskuteras bland annat behovet av bibliotek för dessa målgrupper i relation till vissa uppgifter för dessa skolformer som framgår av deras respektive läroplaner. Det är värt att notera att förskolan ska ge varje barn förutsättningar att utveckla ”intresse för berättelser, bilder och texter i olika medier, såväl digitala som andra, samt sin förmåga att använda sig av, tolka, ifrågasätta och samtala om dessa.”[47] Elever i den kommunala vuxenutbildningen ska, i den utsträckning som framgår av elevens individuella studieplan, kunna ”använda bibliotek och deras resurser.”[48] Dessutom ska elever som slutfört studier inom vuxenutbildningen ha förmåga att ”kritiskt granska och bedöma det hon eller han ser, hör och läser för att kunna diskutera och ta ställning i olika livs- och värderingsfrågor”[49]. Läsfrämjande insatser och insatser inom medie- och informationskunnighet bör därmed rimligen ske inom såväl förskolan som den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen anser därför att det vore intressant med en uppföljning av i vilken utsträckning barn i förskolan och elever i vuxenutbildningen har tillgång till bibliotek.

[47] Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.
[48] Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.
[49] Ibid.

Skolverkets uppgiftsinsamling

Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att se över föreskrifterna (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet, så att skolbibliotekarier definieras som pedagogisk personal.

Utredningen anser att ovan nämnda föreskrifter också ska ange att huvudmännens kostnader för skolbibliotekarier ska redovisas som kostnader för pedagogisk personal i stället för som kostnader för lärverktyg.

Pedagogisk personal

Skälet till att vi föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att i ovan nämnda föreskrifter definiera skolbibliotekarier som en del av skolans pedagogiska personal, är att skolbiblioteksverksamhet är en del av utbildningen i skollagens mening, och ändamålsenliga skolbibliotek ska vara en integrerad del av skolans verksamhet. Den samlade bilden från utredningens empiriinsamling är också att skolbiblioteksverksamhet i stor utsträckning innefattar pedagogiska aktiviteter, exempelvis samtalar skolbibliotekarier om litteratur med elever och hjälper dem att söka och värdera källor. Det är därför logiskt att betrakta skolbibliotekarier som pedagogisk personal, och ologiskt att inte göra det.

Genom att skolbibliotekarier redovisas som pedagogisk personal, skulle det bli möjligt att synliggöra relevant information om skolbiblioteksverksamheten i Sverige. Exempelvis skulle det bli möjligt att ta fram information om det totala antalet skolbibliotekarier i riket, hur många av dessa som har utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap och hur stor andel av skolbibliotekarierna som är anställda av en kommunal huvudman.

Att skolbibliotekarier ska omfattas av begreppet pedagogisk personal är ett förslag som ligger i linje med de åtgärder som föreslagits i kapitel 4. Här klargörs att skolbibliotekens ändamålsenlighet ökar när skolbiblioteksverksamheten integreras med undervisningen och används som en del i skolans hela pedagogiska verksamhet. De förslag vi har lagt i kapitel 4 konkretiserar hur skolbiblioteken kan fungera som en pedagogisk resurs genom att skolbibliotekarier främjar läsandet och medie- och informationskunnigheten. Om det på detta sätt tydliggörs i skollagen hur skolbiblioteket ska integreras i den

pedagogiska verksamheten, är det också rimligt att skolbibliotekarier betraktas som pedagogisk personal.

Att skolbibliotekarier räknas till den pedagogiska personalen får även betydelse för förväntningarna på denna personalgrupp. Precis som man till exempel kan förvänta sig att studie- och yrkesvägledare arbetar med elevgrupper och har pedagogiska uppgifter bör man kunna förvänta sig det av skolbibliotekarierna. De skolbibliotekarier som vi varit i kontakt med under utredningen ser också arbetet med elevgrupper som en väsentlig del av sina arbetsuppgifter.

Om skolbibliotekarier räknas som pedagogisk personal i Skolverkets statistikinsamling, förefaller det också logiskt att Skolverket ställer en fråga om tillgången till skolbibliotekarier i enkäten Attityder till skolan. Detta skulle vara ett värdefullt komplement till den mer detaljerade uppföljning som föreslås ovan.

Kostnadsredovisning

Det finns även skäl till att ovan nämnda föreskrifter ska ange att huvudmännens kostnader för skolbibliotekarier ska redovisas som kostnader för pedagogisk personal, i stället för som nu som kostnader för lärverktyg. Dagens ordning är inkonsekvent om man till exempel jämför med hur kostnader för studie- och yrkesvägledares löner redovisas. Skolbibliotekarier har i lika hög grad som studie- och yrkesvägledare ett pedagogiskt uppdrag och lönekostnader för skolbibliotekarier bör därför redovisas som kostnader för undervisning, såsom lönekostnader för de grupper som Skolverkets ovan nämnda föreskrifter för närvarande räknar som annan pedagogisk personal.

Begreppet lärverktyg associeras med ting, varför det är särskilt olyckligt att skolbibliotekariernas löner redovisas under denna post. Det har, som vi visat, funnits en negativ tradition av att betrakta skolbiblioteken som endast en lokal med böcker och det behöver tydliggöras att skolbibliotekets verksamhet är betydligt mer omfattande än den lokal som den delvis äger rum i. Flera förslag i detta betänkande syftar till att stärka skolbibliotekets pedagogiska funktion och det bör därmed även vid uppgiftsinsamlingen från skolhuvudmännen göras tydligt att skolbiblioteksverksamheten inte endast kan likställas med de fysiska resurserna. Ett ändamålsenligt skolbibliotek behöver integreras i den pedagogiska verksamheten och det är lämp-

ligt att detta återspeglas i hur kostnaderna för skolbibliotek redovisas.

Informationssystemet för skolväsendet

Utredningen föreslår att förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet ändras så att systemet även ska innehålla uppgift om tillgång till skolbibliotek på varje skolenhet i specialskolan och sameskolan. Alla elever och föräldrar bör kunna få tillgång till motsvarande information i systemet och samma regler bör i så stor utsträckning som möjligt gälla alla motsvarande skolformer.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag.[1] Vi inleder med beskrivningar av de problem som utredningen har noterat och redogörelser för våra förslag till lösningar och alternativa lösningar. Därefter redovisar vi vilka konsekvenser som utredningens förslag får för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda, vilka samhällsekonomiska konsekvenser som förslagen får och om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen.

Vi redovisar också på vilket sätt förslagen ligger i linje med principen om barnets bästa och barnkonventionen. Vidare beskriver vi huruvida och i vilken mån förslagen kan få konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, sysselsättning i olika delar av landet, miljömässiga konsekvenser, konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete. Avslutningsvis redogör vi för huruvida förslagen får konsekvenser för Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen, EU.

Reglernas ikraftträdande

När det gäller de föreslagna regleringarna anser utredningen att dessa bör beslutas av riksdagen under 2021 eller 2022 och träda i kraft den 1 juli 2023. Utredningens bedömning är att det vid skolreformer av denna art bör finnas tid mellan att beslut fattas och att bestämmelserna träder i kraft. Därigenom kan exempelvis Skolverket och skolhuvudmän genomföra implementerings- och informationsinsatser så att rektorer, skolbibliotekarier, lärare och lärosäten kan vidta åt-

[1] Konsekvenserna beskrivs i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

gärder för att säkerställa att reglerna följs vid ikraftträdandet. Det ger goda möjligheter att det nya regelverket får avsedd effekt.

Författningarna bör träda i kraft den 1 juli så att förändringarna gäller från och med höstterminen 2023. Utredningen bedömer det som mest lämpligt att införa ändringarna från läsårsstarten. Inget hindrar skolor från att börja tillämpa de nya reglerna om skolbibliotek redan innan de formellt har trätt i kraft eftersom de inte står i strid med nu gällande regelverk om skolbibliotek.

8.1 Problem, förslag till lösningar och alternativa lösningar

I avsnitt 8.1 av konsekvensutredningen redogörs kortfattat för utredningens förslag till lösningar på identifierade problem gällande skolbiblioteksverksamhet. I detta avsnitt beskriver vi också alternativa lösningar på de identifierade problemen. Mer utförliga beskrivningar av skälen till utredningens förslag finns i kapitlen 4–7.

8.1.1 Tillgång till skolbibliotek

Problem

Av skollagen följer att eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek.[2] Tolkningen av ”tillgång till skolbibliotek” varierar, vilket påverkar likvärdigheten negativt. Det finns exempel på skolor som i stället för att erbjuda elever skolbiblioteksverksamhet på den egna enheten, samverkar med ett folkbibliotek som inte ligger i skolans direkta närhet. Det är ogynnsamt för eleverna, eftersom det påverkar deras möjlighet till daglig tillgång till skolbiblioteksverksamhet och medier. Det finns också andra utmaningar med att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan. Dessa beskrivs i 8.1.3.

[2] 2 kap. 36 § skollagen.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att huvudregeln ska vara att tillgång till skolbibliotek innebär att skolbiblioteket ska finnas på den egna skolenheten. Endast om det finns särskilda skäl för detta får skolbiblioteket, enligt förslaget, organiseras i samverkan med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skolenhet. Vad utredningen anser ska utgöra särskilda skäl framgår av 4.6.1.

Utöver detta förslag föreslår utredningen att tillgång till skolbibliotek ska innebära att skolbibliotek ska vara bemannade och att syftet med skolbiblioteket ska preciseras i skollagen. Mer om dessa förslag i 8.1.2 och 8.1.3.

Alternativa lösningar

Ett nollalternativ, alltså att inte förtydliga vad tillgång till skolbibliotek innebär, skulle medföra fortsatt stora skillnader mellan skolbiblioteksverksamheter i landet.

Utredningen har tagit ställning till alternativet att inte ange särskilda skäl för när skolbiblioteksverksamhet får bedrivas genom samverkan. Detta skulle emellertid kunna leda till ett alltför omfattande nyttjande av denna möjlighet, vilket i sin tur skulle få negativa effekter för den dagliga tillgången till skolbiblioteksverksamhet och medier. Ett skolbibliotek på den egna skolenheten stärker elevernas och lärarnas möjligheter att utnyttja skolbiblioteksverksamheten. Utredningen bedömer därför att skolbiblioteksverksamhet endast ska få bedrivas genom samverkan, i de fall det finns särskilda skäl för detta.

Ett av de särskilda skälen till att organisera skolbiblioteksverksamheten genom samverkan gäller skolor med lågt elevantal. Utredningen har övervägt att ange ett specifikt antal elever för när detta ska kunna aktualiseras, men bedömer att det behöver finnas viss flexibilitet, bland annat med tanke på att elevantalen kan variera från år till år.

8.1.2 Bemanning av skolbibliotek

Problem

Många skolbibliotek i Sverige är knappt bemannade vilket får negativa konsekvenser för elevernas utbildning. Den bristande tillgången på bemannade skolbibliotek är ett hot mot en likvärdig utbildning.

Skollagens nuvarande reglering om att elever ska ha tillgång till skolbibliotek, har delvis kommit att tolkas som att det räcker att endast ge eleverna tillgång till en skolbiblioteksokal. De förarbeten som finns till skollagen, anger att skolbiblioteket ska ”stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen”.[3] En skolbiblioteksverksamhet med dessa funktioner kräver, enligt utredningens uppfattning, någon form av bemanning.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att det ska framgå explicit av skollagen att skolbibliotek ska vara bemannade. Det ska också framgå att skolhuvudmän ska sträva efter att bemanna med personal som har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap.[4] Avsikten med utredningens förslag är att förbättra elevers tillgång till ändamålsenliga skolbiblioteksverksamheter. Förslagets främsta konsekvens blir stärkt kvalitet och ökad likvärdighet.

Reglerna om bemanning bör införas på lagnivå eftersom de avser skyldigheter som i viss mån kan påverka kommunernas och de enskilda huvudmännens organisation och verksamhetsformer.

Utredningen föreslår också att Skolverket ska ta fram allmänna råd om skolbibliotek, vilket ligger i linje med Läsdelegationens förslag från 2018.[5] Råden bör bland annat beskriva hur bemanningen på olika sätt kan organiseras utifrån lokala förutsättningar och elevernas behov. Sannolikheten är hög att domstolar tolkar de bindande reglerna på samma sätt som Skolverket gjort i sina allmänna råd. Utredningen anser därför att allmänna råd har större möjlighet att påverka

[3] 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) och prop. 2009/10:165 s. 284.
[4] Jämför 2 kap. 22 § skollagen, ”varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare /…/ som har forskarutbildning.”
[5] SOU 2018:57.

utvecklingen mot ändamålsenliga skolbiblioteksverksamheter än andra typer av stödmaterial.

Det är angeläget att det framgår av regleringen att skolbibliotek i första hand ska vara bemannade av personal med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Genom den professionsförberedande utbildningen har fackutbildade bibliotekarier fått möjlighet att utveckla relevanta kunskaper och färdigheter för arbete i skolbibliotek. I andra hand kan huvudmän anställa personer med annan relevant examen, exempelvis lärarexamen, men ambitionen ska vara att anställa fackutbildade bibliotekarier.

Det är, som nämnts, ofta svårt att rekrytera skolbibliotekarier. Utöver fackutbildade bibliotekarier bemannas många skolbibliotek i dag av lärare. Även lärare är dock en yrkeskategori som det råder brist på. Utredningen presenterar i 8.1.5 nedan förslag som syftar till att stärka skolhuvudmännens möjligheter till rekrytering både på kort och lång sikt. Frågan om rekrytering kommer att aktualiseras så snart regleringarna träder i kraft 2023 och skolhuvudmännen behöver lösa rekryteringsbehoven till dess, genom nyanställningar men också genom omfördelning av personal. Det kan handla om skolbibliotekarier som får arbeta på ytterligare ett eller ett par skolbibliotek inom huvudmannens organisation men det kan också handla om lärare, exempelvis lärare i fritidshem, som erbjuds kombinationstjänster med en del av sitt uppdrag i skolbiblioteket.

Alternativa lösningar

Utredningen anser att nollalternativet, det vill säga att inte göra något alls avseende reglering om bemanning, är olämpligt. Utredningen ska enligt sina direktiv[6] bland annat föreslå åtgärder för att öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier och det råder inga tvivel om att behoven är stora när det gäller att öka bemanningsgraden. Läsdelegationens analyser från 2018 och Kungliga bibliotekets, KB:s, förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019,[7] såväl som utredningens eget arbete, ligger till grund för denna slutsats. Av den sakpolitiska uppgörelsen Januariavtalet från 2019 framgår att Läsdelegationens förslag ska genomföras och i regeringsförklaringen den

[6] Regeringen (2019a) och regeringen (2020b).
[7] SOU 2018:57 och Kungliga biblioteket (2019b).

21 januari 2019 framhölls att ”tillgången på skolbibliotek med utbildade bibliotekarier” ska öka.[8] Enligt utredningens uppfattning krävs det reglering på lagnivå för att dessa ambitioner ska kunna nås.

Utredningen har övervägt möjligheten att ange en numerär lägstanivå för antal personal i skolbibliotek i förhållande till antal elever, men konstaterar att ett sådant förslag skulle vara behäftat med flera problem. För det första skulle en lägstanivå inte säkerställa likvärdighet, eftersom behoven och förutsättningarna skiljer sig mycket åt mellan skolor. Det finns en risk att lägstanivån uppfattas som ett tak och därmed blir mer styrande än behoven. En angiven lägstanivå kan därmed leda till att skolor med större behov av hög bemanning i skolbiblioteket inte bemannas i tillräcklig utsträckning.

För det andra finns det en risk att en lägstanivå för bemanningen av skolbibliotek får negativa konsekvenser för övriga delar av skolverksamheten där det saknas reglering om antal anställda. Skollagen anger exempelvis inte hur många lärare eller studie- och yrkesvägledare det behöver finnas i förhållande till antal elever på skolor. Resurserna inom skolan är begränsade och en lägstanivå för bemanning av skolbibliotek skulle kunna leda till att huvudmän och rektorer tvingas till prioriteringar som försvagar andra delar av skolverksamheten.

För det tredje skulle en reglering av bemanningsgraden snarast leda till en skenbar likvärdighet. Betydligt fler faktorer än bemanningsgrad påverkar skolbiblioteksverksamhetens kvalitet, exempelvis skolbibliotekariernas kompetens och samarbete med lärare, skolbibliotekets bestånd och lokalens utformning.

Utredningen menar mot bakgrund av ovanstående att det är väsentligt att huvudmännen utifrån lokala förutsättningar har flexibilitet att organisera verksamheten och avgöra i vilken utsträckning olika skolbibliotek behöver bemannas. En reglering av lägstanivå skulle också vara ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen, som beskrivs närmare nedan i avsnitt 8.5.1.

Ett mer omfattande alternativ än det ovan beskrivna förslaget om att skolbibliotek i första hand ska vara bemannade av personal med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap och i andra hand av personal med annan relevant examen, skulle vara att ställa krav på

[8] Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019) samt regeringen (2019c).

att *endast* personer med en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap fick anställas i skolbibliotek. Utredningen anser inte att det vore realistiskt med tanke på att det råder brist på fackutbildade bibliotekarier. Det finns också i dag ett relativt stort antal personer med lärarexamen som arbetar i skolbibliotek och utredningens uppfattning är att många av dessa har goda förutsättningar att bidra till skolbiblioteksverksamheten.

Utredningen har, enligt direktiven, tagit ställning till om digitala resurser skulle kunna skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans. Det är emellertid utredningens uppfattning att digitala skolbibliotekariestöd inte kan erbjuda ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet i samma utsträckning som en skolbibliotekarie som är på plats och möter elever och lärare. Olika former av digitala skolbibliotekariestöd kan, enligt utredningen, fungera som komplement men inte som ersättning för en skolbibliotekarie på plats i skolan.

8.1.3 Skolbiblioteksverksamhetens innehåll, styrning och målgrupp

Problem

Det saknas en definition av vad som utgör ett skolbibliotek i skollagens mening, vilket bidrar till bristande likvärdighet avseende skolbiblioteksverksamhet i landet. Det som benämns skolbibliotek kan i dag vara allt från några böcker i ett rum, till ett välutrustat, ordnat och bemannat bibliotek som används som en pedagogisk resurs på skolan. Otydligheten avseende vad som egentligen är ett skolbibliotek och vad verksamheten där ska syfta till, innebär också en risk för att skolbibliotekens potential inte synliggörs.

Skolbiblioteken är ofta osynliga i skolornas systematiska kvalitetsarbete, vilket kan hänga samman med vissa rektorers bristande förståelse för skolbibliotekets betydelse för elevers kunskapsutveckling och trygghet.

Den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 36 § skollagen om tillgång till skolbibliotek omfattar inte elever i förskoleklassen trots att även dessa elever sedan 2018 omfattas av skolplikt. Det finns därmed även en otydlighet vad gäller målgrupp för skolbiblioteksverksamheten. När det gäller målgrupp kan det också uppfattas som ett problem att

elever som får distansundervisning inte har rätt att få tillgång till skolbibliotek (se 3.1.2).

Kommuner och regioner ska anta biblioteksplaner, som enligt förarbetsuttalanden till bibliotekslagen även ska gälla deras skolbiblioteksverksamhet. Motsvarande reglering saknas för enskilda och statliga skolhuvudmän, vilket leder till att det ibland kan saknas uttalade mål och genomtänka strukturer för skolbiblioteksverksamheten inom dessa huvudmäns organisationer.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att det i skollagen ska införas en definition av skolbibliotek samt ett klargörande av syftet med verksamheten. Avsikten är att tydliggöra vad ett skolbibliotek är och vilken som ska vara verksamhetens huvudsakliga innehållsliga inriktning. Reglerna ska även gälla förskoleklassen. Genom förslagen förväntas skolhuvudmannens ansvar för skolbiblioteket bli tydligare.

Utredningen föreslår att definitionen ska klargöra att ett skolbibliotek ska vara en ”gemensam och ordnad resurs med ett utbud av digitala och analoga medier som ska präglas av allsidighet och kvalitet och som ställs till elevernas och lärarnas förfogande”. Syftet med skolbibliotek ska, enligt utredningen, vara att ”främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet”.

Definitionen och syftesbeskrivningen förväntas leda till ökad likvärdighet och ökad kunskap om skolbibliotekets funktion. Vi menar att den relativt höga konkretionsgrad som föreslås innebär en tydlighet som kan bidra till fördjupad förståelse för vad ett skolbibliotek erbjuder och att detta är väsentligt med tanke på de olika yrkeskategorier (lärare, rektorer, skolchefer med flera) som har inverkan på skolbibliotekets verksamhet. En bred förståelse för skolbibliotekets kärnverksamhet är central för att skolbiblioteket ska prioriteras när det gäller exempelvis budget och bemanning.

Det finns också ett starkt signalvärde i att skollagens första kapitel uppmärksammar skolbibliotek tillsammans med andra definitioner av begrepp som är centrala i lagen. Dessutom underlättar en tydlig definition Skolinspektionens tillsyn.

Utredningen lämnar också förslag om att det på förordningsnivå, i läroplanerna, ska tydliggöras vilket ansvar rektorn har för att skol-

bibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen och för att samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare. Utredningen bedömer att detta ökar möjligheterna för att skolbibliotekets verksamhet främjar elevernas läsande och medie- och informationskunnighet samt att skolbiblioteksverksamheten synliggörs i det systematiska kvalitetsarbetet.

Dessutom föreslår utredningen, som nämnts ovan, att Skolverket ska se över de allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete, så att råden tydliggör på vilket sätt skolbibliotekets verksamhet bör vara en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Förtydligandet om rektors ansvar för skolbiblioteket och ökade förväntningar på att skolbiblioteksverksamheten synliggörs i det systematiska kvalitetsarbetet förväntas också leda till att skolbibliotekens bestånd prioriteras i budgetarbetet. Utredningen föreslår också att statsbidraget för inköpsstöd till folk- och skolbibliotek ska ändras så att skolbibliotek i högre grad än i dag får del av medlen.

Slutligen föreslår utredningen att lagstiftningen avseende biblioteksplaner ska utvidgas, så att även enskilda och statliga huvudmän ska anta biblioteksplaner för sina skolbibliotek. Detta förväntas få positiva effekter på uppföljningen och utvecklingen av skolbiblioteksverksamheten. Planerna kan också stärka rektors förståelse för skolbibliotekets funktioner.

När det gäller tillgång till skolbibliotek för elever som får distansundervisning lämnar utredningen inga förslag till förändrad lagstiftning.

Alternativa lösningar

Ett mindre ingripande förslag än att införa en skollagsreglerad definition av skolbibliotek vore att genomföra informationsinsatser för att öka kunskapen om vad skollagens förarbeten anger om skolbibliotek. Utredningen bedömer dock att detta inte skulle få tillräcklig effekt för att uppnå likvärdighet och de mål som regeringen angett i utredningens direktiv.

Det finns flera alternativ till den föreslagna definitionen. Det hade exempelvis varit tänkbart att inte använda sig av begreppet medie- och informationskunnighet i definitionen, eftersom detta begrepp hittills inte har använts i skolförfattningarna. Utredningen ser dock

att den föreslagna definitionen är den som på bästa sätt kan förtydliga hur skolbiblioteket utgör en pedagogisk resurs avseende exempelvis informationssökning och källvärdering. Begreppet medie- och informationskunnighet är enligt utredningens erfarenhet väl etablerat bland skolbibliotekarier. Begreppet läsning pekar tydligt mot den del av språkutvecklingen som skolbibliotekarier främst riktar sin uppmärksamhet. Den läsfrämjande verksamheten är central inom biblioteksväsendet och bör vara det även inom skolbibliotek.

En alternativ definition som utredningen tagit ställning till vore att klargöra att skolbiblioteket, utöver att främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet, ska främja elevers utveckling och lärande i bred mening. Utredningen menar emellertid att ett sådant tillägg är överflödigt eftersom skolbiblioteket är en del av utbildningen och det framgår av skollagen att utbildningen inom skolväsendet ska främja alla elevers utveckling och lärande. Detta gäller således alla delar av skolans arbete med utbildning, inklusive skolbibliotekets verksamhet. Det är, enligt utredningens uppfattning, därför tydligare att i syftesbeskrivningen framhålla det arbete som är specifikt för skolbiblioteket, vilket bäst definieras som läsande och medie- och informationskunnighet.

När det gäller elever i förskoleklass anser utredningen att nollalternativet, att inte tydliggöra att bestämmelserna om skolbibliotek berör även dem, vore olämpligt eftersom skolbiblioteket fyller en värdefull funktion även i dessa elevers utbildning.

Nollalternativet är, enligt utredningens uppfattning, däremot det mest lämpliga när det gäller skolbibliotek för elever som får distansundervisning. Inget hindrar att elever som får distansundervisning får tillgång till skolbibliotek när så är möjligt. Det är dock inte lämpligt att införa krav på skolbibliotek vid distansundervisning, eftersom förutsättningarna för att hitta lösningar för dessa elever skiljer sig mycket åt. Det behöver även fortsättningsvis finnas utrymme för stor flexibilitet när det gäller distansundervisning, eftersom skolsituationen för dessa elever ofta på många sätt är extraordinär. I stället får skolorna överväga om och i så fall hur det i det enskilda fallet är möjligt att ge en elev som får distansundervisning tillgång till skolbibliotek.

8.1.4 Samverkan och samarbete om skolbiblioteksverksamhet

Problem

När skolbiblioteksverksamhet organiseras i samverkan med ett folkbibliotek kan ändamålsenligheten påverkas negativt. Det gäller särskilt när folkbiblioteket inte ligger i närheten av skolan. Biblioteket kan då bli mer otillgängligt för eleverna och flera av de fördelar som själva bibliotekslokalen kan ha för eleverna uteblir. Såväl elever som skolbibliotekarier och lärare betonar värdet av den fysiska lokalen. Biblioteksrummet är både ett konkret uttryck för skolans roll att främja bildning och en viktig plats för elever, där de kan studera, läsa skönlitteratur, sakprosa och tidskrifter samt göra spontana besök under raster.

När skolbibliotek organiseras i samverkan med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek vid en annan enhet, är det ibland otydligt vad verksamheten ska erbjuda eleverna, hur verksamheten ska organiseras och vem som ska bekosta den. Detta kan bland annat få negativa konsekvenser för samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare och drabbar i förlängningen eleverna.

Det är relativt sällsynt med samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken i länet. Det får bland annat till följd att skolbibliotekarier ibland inte ges möjlighet att ta del av de kompetensutvecklingsinsatser som den regionala biblioteksverksamheten erbjuder.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att det ska tydliggöras att ”tillgång till skolbibliotek” avser att eleverna i första hand har tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten, men att det även framgent behöver finnas möjlighet att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan med folkbibliotek och andra skolbibliotek om det finns särskilda skäl, se 4.6.1. Som vi beskrivit i 5.2.2 kan det i vissa fall finnas samordningsvinster och ekonomiska fördelar med att organisera skolbiblioteksverksamheten genom samverkan. Det är emellertid viktigt att möjligheten att organisera skolbiblioteksverksamheten genom samverkan inte nyttjas som en allmän besparingsåtgärd.

Som framgår av avsnitt 4.6.1 är det utredningens uppfattning att de flesta skolor som i dag organiserar sin skolbiblioteksverksamhet genom samverkan är skolor som kommer att omfattas av de föreslagna särskilda skälen och de kan därmed även fortsättningsvis organisera verksamheten på detta sätt. Det finns dock skolor som i dag organiserar sin skolbiblioteksverksamhet genom samverkan som *inte* ligger i det andra bibliotekets direkta närhet och som har ett *större* antal elever. Dessa kommer att behöva etablera ett skolbibliotek på den egna skolenheten. För eleverna på dessa skolor kommer det att leda till höjd kvalitet bland annat genom förbättrad möjlighet att nyttja skolbiblioteksverksamheten dagligen.

Utredningen betonar att samma regler gäller för all skolbiblioteksverksamhet. Det skolbibliotek som organiseras genom samverkan med folkbibliotek eller en annan skolenhets skolbibliotek behöver därmed exempelvis uppfylla skollagens krav på att verksamheten ska syfta till att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Utbudet av digitala och analoga medier ska också inom denna skolbiblioteksverksamhet präglas av allsidighet och kvalitet. I detta sammanhang kan det vara viktigt att påpeka att detta exempelvis innebär att utbudet, för att vara kvalitativt, behöver vara målgruppsanpassat, vilket kan få konsekvenser om exempelvis en grundskola erbjuder skolbiblioteksverksamhet genom samverkan med en gymnasieskola eller tvärtom. Även läroplanernas krav på att verksamheten ska användas som en del i undervisningen och krav på att samarbetsformer ska utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare gäller för skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skolenhet.

Utredningen föreslår vidare att det ska krävas en skriftlig överenskommelse vid samverkan om skolbiblioteksverksamhet. På detta sätt kan oklarheter och konflikter undvikas och innehåll och ansvar för verksamheten tydliggöras. Överenskommelsen ska, utom när det gäller samverkan mellan skolenheter inom samma huvudmans organisation, anmälas till Kungliga biblioteket. Det förväntas stärka den samlade kunskapen om detta sätt att organisera elevers tillgång till skolbibliotek. Förslaget om skriftliga överenskommelser förväntas också underlätta Skolinspektionens tillsyn.

Utredningen föreslår dessutom att det ska följa av bibliotekslagen att den regionala biblioteksverksamheten ska främja de skolbibliotek som är verksamma i länet när det är lämpligt. Avsikten är att stimu-

lera till ökat samarbete. Ett sådant samarbete kan leda till att skolbibliotekarier får tillgång till nätverk, omvärldsbevakning och kompetensutveckling, vilket i sin tur kan förbättra likvärdigheten. Ett ökat samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken kan även främja skolbibliotekens tillgång till regionala mediecentraler, vilket kan få stor betydelse exempelvis för skolbibliotekens utbud av litteratur på olika språk. Samarbetet mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken kan också stärka regionernas möjligheter att nå de kulturpolitiska målen.

Alternativa lösningar

En alternativ lösning hade varit att inte tillåta att skolbiblioteksverksamheten organiseras genom samverkan, utan ställa krav på att skolbibliotek alltid ska bedrivas vid den egna skolenheten. I vårt utredningsarbete har vi dock mött exempel på välfungerande samverkan om skolbiblioteksverksamhet och anser att detta under vissa omständigheter kan vara ett bra alternativ till ett skolbibliotek på den egna skolenheten.

För skolor som i dag samverkar med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skolenhet, men som framöver kommer att behöva erbjuda eleverna tillgång till skolbibliotek på den egna enheten, innebär begränsningarna av när samverkan ska få ske att nya skolbibliotek behöver etableras. Utredningen har övervägt om dessa skolor borde få fortsätta att organisera skolbiblioteksverksamheten genom samverkan, medan de successivt under en längre tid etablerar ett skolbibliotek på den egna skolenheten. Utredningen har dock valt att inte föreslå någon sådan övergångsbestämmelse. De föreslagna reglerna ska träda i kraft inför höstterminen 2023 och detta ger, enligt vår uppfattning, de berörda skolorna skälig tid att vidta åtgärder.

En alternativ lösning till krav på skriftliga överenskommelser hade varit att skolor och folkbibliotek även fortsättningsvis skulle kunna komma överens muntligt om samverkan. I våra kontakter under utredningsarbetet har det dock framkommit påtagliga behov av att förtydliga formerna för överenskommelser om att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan. Både skolbibliotekarier, folkbibliotekets bibliotekarier, bibliotekschefer och lärare har vittnat om otydliga förväntningar och andra utmaningar med muntliga överens-

kommelser. För skolans del riskerar oklara förutsättningar för samverkan att leda till att skolbiblioteket inte i tillräcklig grad utnyttjas som pedagogisk resurs.

I stället för att anmäla överenskommelsen till Kungliga biblioteket skulle det kunna anses som tillräckligt att skolan kan visa upp överenskommelsen för Skolinspektionen vid tillsyn. Vi anser emellertid att statens samlade kunskap om detta sätt att samverka om skolbiblioteksverksamheten behöver öka. Kungliga bibliotekets statistikinsamling underlättas också av att överenskommelserna dokumenteras och anmäls till myndigheten. Dessutom kan kravet verka kvalitetshöjande genom att incitamenten för att göra en mer genomarbetad överenskommelse sannolikt blir högre när den ska delas även utanför den egna organisationen.

En annan möjlighet, som utredningen har avfärdat, vore att överenskommelserna skulle anmälas till Skolinspektionen. På så vis hade Skolinspektionen haft tillgång till samtliga överenskommelser inom den egna myndigheten. Utredningen har dock funnit att detta inte skulle underlätta tillsynen och att det finns starkare argument för att Kungliga biblioteket, som ansvarar för den officiella biblioteksstatistiken, ska samla överenskommelserna.

När det gäller samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken skulle ett nollalternativ, att inte överhuvudtaget reglera ett sådant samarbete, innebära att skolbibliotekarier riskerar att även fortsättningsvis exkluderas från värdefulla utvecklingsinsatser och nätverk. Det vore olyckligt med tanke på att skolbibliotekarierna inte sällan saknar bibliotekariekollegor på skolan. Vi anser att det är angeläget att på flera olika sätt stärka skolbibliotekariers möjlighet till kontakt med andra bibliotek och kulturinstitutioner. Utredningen bedömer, utifrån konsekvenser av tidigare ändringar av bibliotekslagen, att en författningsreglering om möjligheter till samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken skulle få en positiv effekt.[9]

Ett alternativ skulle också kunna vara att ställa *krav* på att den regionala biblioteksverksamheten ska främja skolbiblioteken i länet. Utredningen anser dock att detta skulle vara en för stor detaljstyrning av hur den regionala biblioteksverksamheten genomför sitt upp-

[9] Skolbibliotek var fram till 2014 explicit angivet som en målgrupp för den regionala biblioteksverksamheten (då länsbiblioteken) i bibliotekslagen. Att så inte längre är fallet förefaller ha lett till minskat samarbete.

drag och därmed en onödig inskränkning av den regionala självstyrelsen. Utredningen menar att ett förtydligande om *möjligheten* till att främja skolbibliotekens verksamhet har förutsättningar att ge tillräcklig effekt.

8.1.5 Kompetenshöjande insatser

Kompetenshöjande insatser från högskolor och universitet

Problem

Det är ofta svårt att rekrytera fackutbildade bibliotekarier till skolbiblioteken, bland annat eftersom det råder brist på personer med examen inom biblioteks- och informationsvetenskap.[10] Många som arbetar i skolbibliotek är lärare och även denna yrkeskategori råder det brist på. Dessutom saknar lärare vanligen utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap, vilket kan ha negativ inverkan på den skolbiblioteksverksamhet som eleverna erbjuds. Flera lärosäten har också beskrivit för utredningen att det är svårt att rekrytera disputerad personal till högskoleutbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap.

Förslag till lösning

För att säkra bemanningen i skolbibliotek på längre sikt föreslår utredningen utökade platser på utbildningsprogrammen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Utredningen föreslår också en forskarskola inom biblioteks- och informationsvetenskap, bland annat för att fler disputerade inom fältet är en förutsättning för hög kvalitet inom utbildningen samt för rekryteringen till de institutioner som ska erbjuda utbildningarna.

För att redan på kort sikt stärka kompetensen inom skolbiblioteksverksamheterna föreslår utredningen en tillfällig uppdragsutbildning, Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet, VALS. Genom utbildningssatsningen ska det vara möjligt för personer med en lärarexamen att läsa 60 högskolepoäng inom biblioteks- och infor-

[10] Bristen gäller även personer som fick den äldre bibliotekarieexamen som var aktuell före högskolereformen 1993.

mationsvetenskap. Det ska utgå statsbidrag till skolhuvudmän vars lärare deltar i VALS.

Alternativa lösningar

Ett nollalternativ skulle kunna vara att inte öka antalet utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap. Utredningens bedömning är att detta skulle leda till att det blev mycket svårt för skolhuvudmännen att anställa kompetent personal till skolbiblioteken. På sikt skulle detta få negativa konsekvenser för skolbiblioteksverksamhetens kvalitet.

En alternativ lösning för att möta behovet av fler skolbibliotekarier skulle kunna vara att erbjuda satsningen VALS även till andra yrkeskategorier än lärare. Utredningen anser dock att lärare, på grund av deras erfarenheter, kunskap och utbildning, är den yrkeskategori som utöver fackutbildade bibliotekarier har bäst förutsättningar att bidra till en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet. Skolbibliotekarier, skolbiblioteksamordnare och rektorer som utredningen har varit i kontakt med har beskrivit att många lärare på ett positivt sätt bidrar till kvalitativ skolbiblioteksverksamhet runtom i landet.

Det kan finnas risker med att, i tider när behovet av lärare förväntas öka, erbjuda lärare möjlighet till en vidareutbildning som kan leda till att de inte längre kommer att arbeta heltid som lärare. Utredningen menar dock att VALS inte behöver leda till att lärare lämnar yrket, utan att det i många fall snarare kommer att bli fråga om kombinationstjänster, där lärare delvis arbetar som lärare och delvis som skolbibliotekarier. Detta kan för en del lärare vara något som gör det mer attraktivt att stanna i läraryrket. En lärarkategori som kan komma att bli aktuell för VALS är lärare med inriktning mot arbete i fritidshem. För dem kan kombinationstjänster med skolbibliotek fungera särskilt väl, se 6.6.1.

Utredningen har övervägt att endast lärare som redan har en anställning i skolbibliotek skulle få delta i VALS. En sådan avgränsning skulle kunna vara ett sätt att säkerställa att inte lärarförsörjningen påverkas negativt. En inskränkning av målgruppen skulle dock innebära minskade möjligheter för flexibla lösningar för huvudmän och rektorer. Om lärare som inte redan har en anställning i skolbibliotek exkluderas, skulle rektorer och skolhuvudmän dessutom få svårare

att erbjuda lärare som annars överväger att lämna skolverksamheten en anställning som till del innebär arbetsuppgifter som skolbibliotekarie, vilket skulle vara olyckligt. Vi menar därför att det är viktigt att uppdragsutbildningen är öppen för alla med en lärarlegitimation, även om erbjudandet troligen främst kommer att nyttjas av lärare som redan arbetar i skolbibliotek.

Utredningen har också övervägt om det skulle vara möjligt att läsa biblioteks- och informationsvetenskap inom ramen för en grundlärarutbildning. Utredningen konstaterar dock att en sådan lösning vore problematisk mot bakgrund av examensordningen för lärarexamen som detaljerat reglerar vad som ska ingå i grundlärarutbildningen.[11] Det finns också en risk för att en sådan förändring av grundlärarutbildningen skulle leda till att lärare i de lägre årskurserna i mindre utsträckning skulle kunna vara klasslärare och undervisa eleverna i de flesta av deras ämnen.

Utredningen har också prövat idén om lärare som deltar i den föreslagna utbildningssatsningen VALS borde få behörighet i skolbibliotek införd i sin lärarlegitimation. En lärarlegitimation ska dock i första hand avse ämnesbehörigheter och utredningen bedömer att satsningen, även utan att dokumenteras i lärarnas legitimationer, kommer att bli attraktiv genom att lärarna erhåller högskolepoäng i biblioteks- och informationsvetenskap.

En alternativ lösning skulle vidare kunna vara en uppdragsutbildning för lärare som skulle omfatta färre högskolepoäng än de föreslagna 60. Utredningen anser dock att det inte är rimligt att anta att ett lägre antal högskolepoäng ger tillräckligt omfattande kunskaper. Det vore också möjligt att erbjuda uppdragsutbildning utan högskolepoäng, men utredningen uppskattar att utbildningen får en högre attraktivitet och genomströmning om den ger högskolepoäng.

Utredningen har också prövat idén att begränsa målgruppen för VALS, så att bara vissa lärarkategorier skulle komma ifråga för satsningen. Ett alternativ skulle kunna vara att endast erbjuda utbildningen till exempelvis lärare i svenska och svenska som andraspråk. Ett annat alternativ skulle kunna vara att VALS endast skulle erbjudas lärare med grundlärarexamen, eftersom det för elever i gymnasieskolan kan anses särskilt viktigt med tillgång till skolbibliotekarier som har en gedigen utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Utredningen anser dock att det bör finnas möjlighet för

[11] Högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2.

lärare i alla ämnen samt för ämnes- och yrkeslärare att delta i utbildningssatsningen VALS, då många av dessa lärare har adekvata kunskaper och erfarenheter av betydelse såväl för arbete med medie- och informationskunnighet som för läsfrämjande insatser. Begränsningar av vilka lärare som får delta i VALS innebär minskade möjligheter för rektorer och huvudmän att organisera och bemanna skolbiblioteksverksamheten. Utredningen har därför valt att föreslå att VALS ska vara öppen för alla lärare.

Utredningen har även prövat idén att införa krav om skolbiblioteksrelaterad VFU inom lärarutbildningarna. Med hänsyn till lärarutbildningarnas detaljerade examensordningar, som bland annat särskilt reglerar hur stor del av utbildningen som måste utgöra ämnesrelaterad VFU, anser utredningen inte att det vore lämpligt att lämna skarpa förslag om detta.[12]

Kompetenshöjande insatser från Skolverket

Problem

Det finns ett behov av kompetensutvecklingsinsatser för skolbibliotekarier, bland annat på grund av den ökade digitaliseringen och dess påverkan på skol- och biblioteksskolorna. Många skolbibliotekarier saknar också utbildning inom barn- och ungdomslitteratur. Dessutom är en stor andel av skolbibliotekarierna ensamma bibliotekarier på sina skolor och saknar nätverk och möjligheter till kollegialt utbyte med andra som arbetar inom skolbibliotek.

Samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare är också ofta bristfälligt. Det finns flera skäl till detta varav ett är att många lärare saknar kunskap om hur skolbibliotekariers kompetens kan bidra till att stärka elevers kunskapsutveckling. Även rektor och personer på skolhuvudmannanivå saknar ibland djupare kunskaper om skolbiblioteksverksamhetens värde och detta kan vara en bidragande orsak till att skolbiblioteket sällan inkluderas i skolans systematiska kvalitetsarbete. Det finns därför behov av kompetenshöjande insatser även för lärare, rektorer med flera.

[12] Ibid.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling, NCS, vid Skolverket ska ha ett brett ansvar för att bevaka skolbiblioteksfrågor.[13] Utredningen anser att centrumet särskilt bör prioritera att erbjuda olika former av kompetensutveckling till skolbibliotekarier, rektorer och lärare om skolbibliotekets pedagogiska funktion.

Utredningen bedömer att en koppling till NCS säkerställer att skolbiblioteksfrågan integreras i ett flertal andra skolutvecklingsinsatser. NCS har också goda möjligheter att genomföra satsningar som stärker samarbetet mellan skolbibliotekarier och lärare. Dessutom kan NCS bidra till ökad kunskap om skolbibliotek bland personer med andra centrala positioner inom skolväsendet, såsom rektorer, skolchefer och språk-, läs- och skrivutvecklare på huvudmannanivå.

Utredningen föreslår också, som nämnts ovan, att Skolverket ska ta fram allmänna råd om skolbibliotek. Skolverket ska dessutom, enligt utredningen, inkludera aspekter på skolbibliotek i de allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbetet. Detta förväntas bland annat leda till ökade kunskaper om hur en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet kan bidra till alla elevers kunskapsutveckling och lärande.

Alternativa lösningar

Ett alternativ skulle kunna vara att inrätta ett särskilt nationellt centrum specifikt för skolbibliotek, vilket föreslås i KB:s förslag till nationell biblioteksstrategi från 2019.[14] Placeringen vid NCS på Skolverket ger dock synergieffekter med centrumets andra skolutvecklingsinsatser. Det finns också fördelar med att skolbiblioteksfrågorna lokaliseras till ett centrum på Skolverket, då samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier är centralt för att skolbiblioteket ska kunna fungera som en pedagogisk resurs.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att ge Skolverket ett tidsbegränsat regeringsuppdrag för att genomföra kompetensutvecklingsinsatser om skolbiblioteksverksamhet. Utredningen anser dock att

[13] NCS står för Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling. Vi föreslår att centrumet ska byta namn till Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling samt skolbibliotek, eftersom det är ett viktigt signalvärde att skolbibliotek ingår i centrumets namn.
[14] Kungliga biblioteket (2019b).

insatserna har större möjlighet att ge långsiktiga effekter om uppdraget permanentas inom ramen för NCS.

Utredningen har också övervägt att ge universitet och högskolor med biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningar i uppdrag att erbjuda fortbildning till fackutbildade skolbibliotekarier. Vi bedömer dock att lärosätena delvis redan gör ett kvalitativt arbete med detta och att de insatser som utvecklas med fördel kan innehålla en tydlig koppling till skolverksamheten, varför Skolverket bör ha goda möjligheter att utforma insatserna på ett ändamålsenligt sätt. Det faktum att Skolverket också föreslås ansvara för nationella lägesbeskrivningar om skolbiblioteken borde stärka Skolverkets möjligheter att ta fram utvecklingsinsatser som utgår från befintliga behov. Det är lämpligt att Skolverket utvecklar kompetensutvecklingsinsatserna i nära samarbete med de berörda lärosätena.

Ett alternativ till att ta fram allmänna råd om skolbibliotek och om hur skolbibliotek kan inkluderas i det systematiska kvalitetsarbetet skulle vara att Skolverket endast tog fram stödmaterial, men utredningen anser att det krävs allmänna råd för att åstadkomma önskad effekt. Som framgår ovan har allmänna råd en större auktoritet och juridisk betydelse än stödmaterial. Skolverket kan däremot med fördel komplettera de allmänna råden med olika former av insatser via NCS.

Utredningen har vidare övervägt om det borde anges i Skolverkets måldokument för befattningsutbildningen för rektorer att skolbiblioteket ska tas upp i denna utbildning. Utredningen har dock konstaterat att innehållet i måldokumentet är på en mer generell nivå och menar därför att det inte är lämpligt att införa konkreta formuleringar om skolbibliotek i detta dokument. Utredningen vill dock framhålla värdet av att frågor om skolbibliotek lyfts i detta sammanhang eftersom rektorers kunskap om skolbibliotekets betydelse på så vis kan öka. Det kan också vara värdefullt att Skolverket tar upp skolbibliotek i kompetensutvecklingsinsatser riktade mot skolchefer.

8.1.6 Statistik och uppföljning

Problem

Svarsfrekvensen på Kungliga bibliotekets enkät för statistikinsamling är, som vi beskrivit i kapitel 7, relativt låg bland skolbiblioteken och det förefaller osäkert om de svarande ger jämförbara svar på enkätens frågor. Det finns också behov av att komplettera den officiella biblioteksstatistiken med mer kvalitativa uppföljningar om skolbibliotek samt eventuellt av att samla in uppgifter om skolbibliotek som har en lägre bemanningsgrad än 50 procent (se 7.1.3).

I dag föreskriver Skolverket att skolhuvudmännen ska redovisa sina kostnader för skolbibliotekariers löner som del av sina kostnader för lärverktyg, inte som del av kostnaderna för pedagogisk personal.[15] Detta är ologiskt eftersom skolbibliotekarier i stor utsträckning har pedagogiska uppgifter. Konsekvensen blir att skolbibliotekets personalkostnader blir osynliga i Skolverkets kostnadsstatistik, vilket medför en risk för att rektorer kan välja att dra ned på antal skolbibliotekarier utan att neddragningen blir synliggjord i den officiella statistiken om skolväsendet.

Specialskolan och sameskolan behöver, till skillnad från grundskolor, gymnasieskolor, grundsärskolor och gymnasiesärskolor, inte lämna uppgift om tillgång till skolbibliotek till Skolverkets informationssystem för skolväsendet.[16] Detta överensstämmer inte med grundprincipen om att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skolformer och alla huvudmän. Utredningen konstaterar att skolbiblioteken har lika stor relevans för elever i sameskolan och specialskolan som i övriga skolformer och att detta bör återspeglas i den information som Skolverket tillhandahåller.

Utredningens förslag till lösning

Utredningen föreslår att Kungliga biblioteket tillsammans med Skolverket ges i uppdrag att genomföra ett utvecklingsarbete avseende statistiken om skolbibliotek, med syfte att öka svarsfrekvensen och statistikens användbarhet.

[15] Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.
[16] Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Dessutom föreslår utredningen att Skolverket inom ramen för sitt nationella uppföljningsansvar för skolväsendet ska stärka sin uppföljning av skolbiblioteksverksamheten. Skolverket föreslås också ges i uppdrag att se över föreskrifterna om uppgiftsinsamling så att skolbibliotekarier blir definierade som pedagogisk personal. På så vis kan uppgifter om skolbibliotekens verksamhet bättre tillgängliggöras för skolhuvudmän, skolenheter och skolmyndigheter.

Utredningen föreslår också att även specialskolan och sameskolan ska lämna uppgift om tillgång till skolbibliotek till Skolverkets informationssystem, så att elever och vårdnadshavare som ska välja skola inom dessa skolformer kan ta del av information om skolans tillgång till skolbibliotek på samma sätt som elever och vårdnadshavare som ska välja skola inom grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola.

Utredningens förslag och bedömningar avseende statistiska uppgifter om skolbibliotek förutsätter att Skolverket publicerar uppgifter om skolor på enhets- och huvudmannanivå.[17]

Alternativa lösningar

Kungliga biblioteket är ansvarig för den officiella biblioteksstatistiken.[18] En alternativ lösning hade kunnat vara att KB, i stället för Skolverket, skulle ges i uppdrag att regelbundet genomföra mer kvalitativa nationella uppföljningar avseende skolbibliotek. Utredningen anser dock att uppföljningar om skolbiblioteket bör ha en tydlig koppling till övriga uppföljningar om utbildningen och skolans verksamhet som Skolverket i dag gör.

Ett alternativ hade också varit att flytta över statistikansvaret för skolbibliotek till Skolverket, som är ansvarig statistikmyndighet för skolväsendet.[19] Motsvarande överflyttning av ansvar för statistik om skolbibliotek har skett i Norge (se 3.7.1). Då hade dock värdet av att skolbibliotek ingår som en del av Sveriges samlade, nationella officiella biblioteksstatistik gått förlorat.

[17] Tidsbegränsade bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som bryter statistiksekretessen ska träda i kraft den 1 juli 2021 och upphävas den 1 juli 2023, då regeringen beräknar att en långsiktig lösning ska vara på plats.
[18] Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, bilagan.
[19] Ibid.

Ytterligare ett alternativ hade kunnat vara att förlita sig på att KB utvecklar skolbiblioteksstatistiken utan att, som utredningen föreslår, ge myndigheten ett särskilt regeringsuppdrag. Vidare hade det varit tänkbart att förlita sig på att KB och Skolverket ska samarbeta för att utveckla statistik och nationell uppföljning även utan regeringsuppdrag, med hänvisning till myndigheters allmänna skyldighet att samarbeta med varandra.[20] För att säkerställa att samarbetet och utvecklingsarbetet verkligen kommer till stånd och blir prioriterat förordar dock utredningen särskilda regeringsuppdrag.

När det gäller Skolverkets uppgiftsinsamling, hade ett nollalternativ kunnat vara att förlita sig på att myndigheten ser över föreskrifterna i enlighet med den allmänna skyldighet som en regelgivande myndighet har att vårda och utveckla sitt regelverk. Frågan om att synliggöra skolbibliotekarier och att tydliggöra deras pedagogiska uppdrag behöver dock prioriteras och utredningen förordar därför att Skolverket får ett särskilt regeringsuppdrag om att se över föreskrifterna om uppgiftsinsamling.

När det gäller att även specialskolan och sameskolan ska lämna uppgift om tillgång till skolbibliotek till Skolverkets informationssystem menar utredningen att nollalternativet, det vill säga att inte göra något alls, är olämpligt eftersom lika villkor så långt som möjligt bör gälla oavsett huvudman.

8.2 Vilka som berörs av utredningens förslag

Utredningen lägger förslag som kommer att påverka och beröra flera olika aktörer inom skolväsendet, men även i det omgivande samhället.

I första hand berör utredningens förslag elever i de skolformer som betänkandet avser. Läsåret 2019/20 gick cirka 1 099 000 elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan (den obligatoriska skolan). I gymnasieskolan gick cirka 355 000 elever och i gymnasiesärskolan gick cirka 6 400 elever. Av den obligatoriska skolans elever var läsåret 2019/20 48 procent flickor och 52 procent pojkar. Av gymnasieskolans elever var samma läsår 47 procent flickor/kvinnor och 53 procent pojkar/män. I gymnasiesärskolan var 41 procent av eleverna flickor/kvinnor och 59 procent pojkar/män.

[20] 8 § förvaltningslagen (2017:900).

Förslagen berör även lärare, bibliotekarier och rektorer. Läsåret 2019/20 arbetade enligt Skolverkets statistik 10 921 personer i förskoleklassen. Samma läsår fanns det 41 319 lärare i årskurs 1–3, 49 899 lärare i årskurs 4–6, 42 795 lärare i årskurs 7–9 och 36 186 lärare i gymnasieskolan. Bland lärarna tenderar andelen kvinnor att vara större ju yngre eleverna är: I förskoleklassen är 93 procent av lärarna kvinnor och i gymnasieskolan är 52 procent av lärarna kvinnor. Antalet rektorer läsåret 2019/20 var 5 725.[21]

Enligt den officiella biblioteksstatistiken fanns det 1 134 anställda i skolbiblioteken och 5 711 anställda i folkbiblioteken i Sverige 2019. 83 procent av personalen på skolbiblioteken och 80 procent av personalen på folkbibliotek är kvinnor.[22]

Dessutom berör förslagen undervisande personal på de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna. Det finns sex universitet och högskolor som erbjuder utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap. Vid dessa utbildningar arbetade i september 2020 sammanlagt 12 professorer, 11 docenter, 32 lektorer, 26 adjunkter och 26 doktorander.[23]

Förslagen och bedömningarna rör även undervisande personal på lärarutbildningarna. Av statistiken om undervisande och forskande personal inom högskoleväsendet framgår att det 2019 inom utbildningsvetenskap, dit lärarutbildning hör, fanns totalt 201 professorer, 1 015 lektorer, 26 meriteringsanställda och 960 adjunkter.[24]

Förslagen kommer även att påverka skolhuvudmän. Sveriges 290 kommuner är huvudmän för de kommunala skolorna. Läsåret 2019/20 fanns det 3 982 skolenheter inom grundskola och 861 skolenheter inom gymnasieskola med kommunal huvudman. Läsåret 2019/20 var regioner huvudmän för tolv skolenheter inom gymnasieskolan och för åtta skolenheter inom gymnasiesärskolan. Samma läsår fanns det 823 skolenheter inom grundskola och 434 skolenheter inom gymnasieskola med enskild huvudman. Staten är genom Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten huvudman för sameskolan och specialskolan. Sameskolan har fem skolenheter och specialskolan har tio skolenheter.[25]

[21] Skolverket (2020c).
[22] Kungliga biblioteket (2020a).
[23] Uppgift till utredningen från de aktuella lärosätena i september 2020.
[24] Universitetskanslersämbetet (2020b).
[25] Skolverket (2020c).

Övriga aktörer som berörs av förslagen är branschorganisationer, bland annat Svensk biblioteksförening, arbetsmarknadens parter, bland annat DIK, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund och Skolledarförbundet. Även samarbetsorganisationerna för skolhuvudmän, SKR, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund, berörs, liksom elever och elevorganisationer, samt vårdnadshavare. Förslagen berör också flera statliga myndigheter, i synnerhet Skolverket, Skolinspektionen, Kungliga biblioteket och Kulturrådet.

8.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett skolväsende i vilket alla elever har tillgång till väl fungerande skolbiblioteksverksamhet ger stora samhällsekonomiska vinster. Skolbibliotekarier har avgörande betydelse för att på olika sätt stärka elevers läsande i skolan och på fritiden. Genom att samarbeta med lärarna om arbetet med bland annat informationssökning och källkritik kan skolbibliotekarier också bidra till att elever blir informerade, engagerade och demokratiska samhällsmedborgare. De förslag vi lägger syftar till att främja läsandet och öka medie- och informationskunnigheten för alla elever i Sverige. Dessa färdigheter har central betydelse för elevers kunskapsutveckling i alla ämnen men också för elevers motståndskraft mot desinformation och propaganda.

Bristande läsförmåga är en av de viktigaste anledningarna till att elever inte uppnår målen. Elever som misslyckas i skolan innebär i förlängningen stora kostnader för samhället. Dessa elever får ofta svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden och får därmed problem med att säkra sin egen försörjning, vilket kan leda till socialt utanförskap med exempelvis långvarigt bidragsberoende och kriminalitet. De samhällsekonomiska kostnaderna för sådana livsbanor är långt högre än kostnaderna för förebyggande åtgärder under skolåren. Om den negativa trenden rörande läsintresse fortsätter kan det därmed förutsättas föra med sig stora samhällsekonomiska kostnader.

Även brister avseende medie- och informationskunnighet får allvarliga konsekvenser för samhällsekonomin. Vår tids digitala kommunikationssamhälle ställer höga krav på att alla medborgare utvecklar kunskaper och förmågor för att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier. Utan medie- och informationskunniga medborgare riskerar det demokratiska samtalet att bli mer

ensidigt och polariserat, vilket kan underminera den sociala tilliten i samhället. På sikt kan bristande medie- och informationskunnighet därmed leda till socialt utanförskap, vilket som nämnts ovan för med sig omfattande samhällskostnader.

Skolbiblioteket har också en väsentlig kompensatorisk kapacitet. Flera av de faktorer som påverkar barns och ungas läsfärdigheter är kopplade till skolan och undervisningen, men den enskilt viktigaste faktorn för utvecklingen av läsfärdigheter är den läsmiljö som finns i hemmet.[26] Genom ett ökat antal bemannade skolbibliotek med allsidigt utbud kan även elever som saknar en god läsmiljö i hemmet få tillgång till en stimulerande läsmiljö, vilket kan gynna den sociala rörligheten och en jämlik samhällsutveckling.

Den statliga Jämlikhetskommissionen konstaterar i sitt betänkande från 2020 att en jämn fördelning av inkomster och utbildning är gynnsam för ekonomin i stort. Det är därför samhällsekonomiskt fördelaktigt om alla i ett samhälle har god läs- och skrivkunnighet.[27] En ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet har stora möjligheter att verka i denna riktning.

8.4 Konsekvenser för staten och statliga myndigheter

Förslagen kommer att få konsekvenser för staten. Ekonomiskt kommer främst förslaget om bemanning och kompetenshöjande insatser att påverka staten.

8.4.1 Samlade ekonomiska konsekvenser

Förslagen aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen. Staten ska enligt denna princip ersätta kommunerna och regionerna för ökade åtaganden till följd av ny reglering som höjer ambitionsnivån för de obligatoriska verksamheterna. Det belopp som kommuner eller regioner ska erhålla som ersättning för ny reglering fastställs i den pris- och volymnivå som gäller när förändringen träder i kraft. Beloppet blir därefter en del av utgiftsområdet för allmänna bidrag till kommuner.

[26] Fredriksson & Taube (2012).
[27] SOU 2020:46.

Staten ska, enligt utredningens beräkning, kompensera kommunerna med 430,7 miljoner kronor per år, på grund av ökade kostnader för bemanning och skriftliga överenskommelser vid samverkan. Under 2023 beräknas beloppet uppgå till 265,35 miljoner kronor, då lagändringarna detta år får halvårseffekt genom att de träder i kraft inför höstterminen 2023. Under 2022 och 2023 kompenseras kommunerna ytterligare med 50 miljoner kronor, 25 miljoner 2022 och 25 miljoner kronor 2023, som ska finansiera etableringen av nya skolbibliotek.

Regionerna ska, enligt utredningens beräkning, kompenseras för sina kostnadsökningar på motsvarande sätt med 4,8 miljoner kronor per år. Under 2023 beräknas beloppet uppgå till 2,4 miljoner kronor, på grund av halvårseffekten som uppstår då förslagen träder i kraft inför höstterminen 2023.

Staten får också utgifter för andra insatser som rör bland annat kompetensförsörjning, statistikinsamling och uppföljning av skolbiblioteksverksamheten. Utredningen har gjort en uppskattning av kostnaderna genom att utgå från tidigare jämförbara uppdrag och insatser samt genom myndighetskontakter.

Tabell 8.1 Ekonomiska konsekvenser

Sammanställning av kostnader för staten i 1 000 kronor

	2022	2023	2024	2025	2026	Permanent/slutår
Skolverket						
Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling samt skolbibliotek, NCS	850	1 700	1 700	1 700	1 700	permanent nivå från 2023
Allmänna råd och föreskriftsarbete	300	500	500			slutår 2024
Utvecklingsarbete om statistik	300	300				slutår 2023
Nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek	50	100	100	100	100	permanent nivå från 2023
Vidareutbildning av lärare i skolbibliotek, VALS		9 000	9 000	9 000		slutår 2025
Kungliga biblioteket						
Utvecklingsarbete om statistik och överenskommelser	600	300				slutår 2023
Universitet och högskolor						
Utökad grundutbildning		4 000	10 000	18 000	24 000	permanent nivå från 2026
Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet, VALS		12 000	12 000	12 000		slutår 2025
Vetenskapsrådet						
Forskarskola		8 000	8 000	8 000	8 000	slutår 2026
Sameskolan och specialskolan						
Bemanning		400	800	800	800	permanent nivå från 2024
Regionerna						
Kultursamverkansmodellen		2 000	4 000	4 000	4 000	permanent nivå från 2024
Bemanning i skolor med region som huvudman		400	800	800	800	permanent nivå från 2024
Kommunerna						
Bemanning		215 000	430 000	430 000	430 000	permanent nivå från 2024
Skriftliga överenskommelser		350	700	700	700	permanent nivå från 2024
Nya skolbibliotek	25 000	25 000				slutår 2023
Summa	**27 100**	**279 050**	**477 600**	**485 100**	**470 100**	

Några av kostnaderna ovan är tillfälliga medan andra är permanenta. När det gäller exempelvis statens kostnader för Skolverkets nationella centrum, NCS, förväntas dessa vara 850 000 kronor 2022 och 1,7 miljoner kronor 2023. Därefter ska summan permanentas. Kostnaderna för nya skolbibliotek, längst ner i tabell 8.1, är exempel på en tillfällig kostnad som, enligt förslaget, endast utbetalas till kommunerna under 2022 och 2023.

8.4.2 Finansiering

Vi anser att ovan beskrivna förslag är prioriterade reformer som regeringen bör finansiera inom ramen för kommande reformutrymme och statsbudgeten som helhet.

Om förslaget behöver finansieras inom befintliga budgetramar, anser utredningen att regeringen, i enlighet med ambitionen att minska omfånget av riktade statsbidrag, bör ta medel från mindre prioriterade eller undersökta bidrag i budgetpropositionen för utgiftsområde 16, utbildning och universitetsforskning, och specifikt inom utgiftsområdets anslag 1:5, utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Statsbidraget för anställning av lärarassistenter beräknas i budgetpropositionen för 2021 till cirka 500 miljoner kronor. Det är en minskning jämfört med statsbidragets storlek 2020 och minskningen ska finansiera andra insatser som regeringen prioriterar. Det har inte funnits något särskilt stort intresse för statsbidraget och 2019 lämnade Skolverket tillbaka cirka 300 miljoner av de anslagna medlen för bidraget till regeringen. Det är möjligt att fler framöver kommer att söka bidraget, eftersom Skolverket inte längre ställer krav på titeln lärarassistent för att få ta del av bidraget utan jämställer andra personer med arbetsuppgifter som avlastar lärarna med en lärarassistent. Utredningen bedömer ändå att det bör finnas utrymme att minska statsbidraget för att finansiera utredningens förslag om bemanning i skolbibliotek, som bör betraktas som en högt prioriterad insats.[28]

Utredningen bedömer dessutom, utifrån en analys av 2019 års utfall för utgiftsområde 16 anslag 1:5, att även vissa andra särskilda

[28] Budgetpropositionen för 2021, prop. 2020/21:1, Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning samt Skolverket (2019f.).

statsbidrag för skolväsendet, som redan har funnits i ett par år är strukturellt underutnyttjade. Skolverkets utfall för 2019 visar att 688 miljoner kronor i anslag 1:5 inte utnyttjades under året.[29] Exempelvis gäller det statsbidraget för undervisning under skollov (2014:47) där drygt 123 miljoner kronor inte utnyttjades. Det bör därför finnas utrymme att minska statsbidrag inom anslag 1:5 för att finansiera utredningens förslag.

8.4.3 Konsekvenser för statliga myndigheter och statliga skolhuvudmän

Skolverket

Utredningen uppskattar att de förslag som påverkar Skolverket kommer att stärka myndighetens samlade kunskap om skolbiblioteksverksamhet och dess betydelse för elevers kunskapsutveckling. Skolverkets ökade kunskap ger positiva konsekvenser för skolbiblioteken och deras förutsättningar att bidra till elevernas bildning och utbildning.

Utredningens förslag innebär att Skolverket på flera olika sätt ska ge skolbiblioteksfrågan högre prioritet än vad som för närvarande är fallet. Kostnaderna för de föreslagna åtgärderna redovisas i tabell 8.1 ovan. Det finns fördelar med att några av dessa uppgifter påbörjas redan under 2022, då detta stärker skolors och skolhuvudmäns möjligheter till en ändamålsenlig implementering av kommande regelförändringar. Utredningen bedömer att NCS bör kunna påbörja sitt arbete med kompetensutveckling med mera redan under 2022. Skolverket bör också under 2022 påbörja utvecklingsarbete om statistik och se över sina föreskrifter om uppgiftsinsamling från huvudmännen.

Skolverket kan dock inte utarbeta allmänna råd om skolbibliotek och revidera råden om systematiskt kvalitetsarbete innan de nya bestämmelserna är på plats 2023. Ersättning för arbetet med allmänna råd bör därför enligt utredningens förslag ges först 2023.

Vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet, VALS, är en av de mer kostsamma insatserna. Kostnaderna för uppdragsutbildningen är beräknade utifrån att statsbidrag ska lämnas med 1 000 kronor per högskolepoäng och att uppdragsutbildningen ska omfatta 60 högskolepoäng. Beräkningen är i linje med kostnader för

[29] Uppgift till utredningen från Skolverket den 30 september 2020.

några av de statsbidragsberättigade satsningar på fortbildning av lärare som genomförts under de senaste åren (se 6.1.3).

Skolinspektionen

Utredningen bedömer att de föreslagna författningsändringarna kommer att beröra Skolinspektionen som har ansvar för tillsyn av skolor och för att pröva ansökningar om att starta fristående skolor. Tydligare regler leder till att Skolinspektionen får bättre förutsättningar att granska hur väl skolhuvudmän följer bestämmelserna. Även kvalitetsgranskningar av skolbiblioteksverksamheten underlättas av utredningens förslag. Förslagen förväntas inte medföra några ökade kostnader för Skolinspektionen.

Kungliga biblioteket

Utredningens förslag om att Kungliga biblioteket, KB, ska utveckla den officiella bibliotheksstatistiken när det gäller skolbibliotek, och samarbeta om detta med Skolverket, förväntas leda till ökade kunskaper om skolbibliotek och mer användbar statistik. Förslagen bedöms leda till vissa kostnadsökningar för KB. Kostnadsökningarna beräknas emellertid bli relativt låga, eftersom det ingår i KB:s uppdrag att kontinuerligt utveckla den officiella bibliotheksstatistiken. De uppskattade ökade kostnaderna beräknas uppgå till 600 000 kronor 2022 och 300 000 kronor 2023, som redovisas i tabell 8.1 ovan. Utredningen bedömer att Skolverket och Kungliga biblioteket bör ersättas med samma summa för utvecklingsarbete om statistik, 300 000 kronor under 2022 och 300 000 kronor under 2023. Anledningen till den högre kostnadsposten för Kungliga biblioteket under 2022 (600 000 kronor) är att myndigheten detta år också ersätts för att förbereda uppdraget med de skriftliga överenskommelser som ska utformas när skolbiblioteksverksamhet organiseras genom samverkan.

Utredningens förslag om att överenskommelser om skolbibliotek ska anmälas till Kungliga biblioteket förväntas leda till att KB får en bättre överblick över hur skolbiblioteksverksamheten organiseras runtom i landet och kan även stärka möjligheterna till en mer fullständig statistikinsamling. Uppgiften att kontinuerligt administrera överenskommelserna kan innebära en viss kostnad för myndigheten.

Kostnadsökningarna bedöms dock som så pass låga att de bör kunna hanteras inom ramen för myndighetens befintliga budget. Utredningen anser dock, som nämnts ovan, att planeringen av hur arbetet med att administrera överenskommelserna kommer att ta viss tid i anspråk under 2022, och bedömer att 300 000 kronor under året bör avsättas särskilt för detta ändamål.

Kulturrådet

De förslag som utredningen presenterar förväntas öka det allmänna intresset för läsning och litteratur. Kulturrådet stödjer litteratur, läsfrämjande och bibliotek bland annat genom statsbidrag och en positiv konsekvens av förslagen kan bli att dessa bidrag får mer uppmärksamhet. Utredningens förslag förväntas dessutom leda till ökade möjligheter att nå statens kulturpolitiska mål.

För att stärka den regionala biblioteksverksamhetens samarbeten med skolbibliotek föreslår utredningen utökade medel för kultursamverkansmodellen. Modellen, som beskrivits närmare i avsnitt 5.1.1, innebär att Kulturrådet efter ansökan från regionerna fördelar medel, som regionerna i sin tur fördelar vidare till olika verksamheter inom sin organisation, bland annat till den regionala biblioteksverksamheten. Utredningens förslag förväntas inte innebära ökade kostnader för Kulturrådet eftersom den administrativa bördan av att fördela medlen inte nämnvärt ökar av högre anslag.

Utredningen lägger även förslag om inköpsstödet till folk- och skolbibliotek som Kulturrådet handlägger. Vi föreslår att inköpsstödet villkoras så att folkbibliotek endast får ta del av stödet under förutsättning att även skolbibliotek får del av bidraget. Detta kan innebära att Kulturrådet behöver se över sina handläggningsrutiner för statsbidraget. Enligt vad utredningen erfar är riktlinjerna för inköpsstödet ändå på väg att revideras och förslaget bedöms därför inte medföra några utökade administrativa eller andra kostnader.

Universitet och högskolor

Utredningens förslag om ett utökat antal utbildningsplatser inom de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna och en nationell forskarskola i biblioteks- och informationsvetenskap förväntas

leda till en stärkt bibliotekarieprofession och ökade möjligheter för huvudmännen att rekrytera fackutbildad personal till skolbiblioteken. Vidareutbildning av lärare inom biblioteks- och informationsvetenskap förväntas också få positiva konsekvenser för skolbiblioteksverksamheten.

Fler utbildningsplatser, inrättande av en forskarskola och vidareutbildning av lärare kommer även att få ekonomiska konsekvenser. Utredningen bedömer att utbildningarna inom biblioteks- och informationsvetenskap bör öka med 100 nya utbildningsplatser per år och att sammanlagt 450 lärare bör vidareutbildas inom ramen för VALS för att förslaget om bemannade skolbibliotek ska få önskvärda effekter på kort såväl som på lång sikt. Utredningen bedömer även att antalet doktorander behöver öka.

Kostnaden för att öka antalet utbildningsplatser inom de biblioteks- och informationsvetenskapliga utbildningarna beräknas, när insatsen är fullt utbyggd, bli drygt 24 miljoner kronor per år. Denna beräkning utgår från att 100 studenter per år tas in till en treårig utbildning, omfattande sammanlagt 180 högskolepoäng, och att varje utbildningsplats kostar 80 000 kronor per år. Uträkningen i tabell 8.1 utgår från en successiv ökning av antalet platser med 50 platser första året, 75 platser nästkommande år och först därefter 100 platser.

Kostnaden för vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet, VALS, beräknas, för universitetens och högskolornas del, bli 12 miljoner kronor per år under en treårsperiod.[30] Beräkningen utgår från att 150 lärare per år antas till en utbildning omfattande 60 högskolepoäng.

Kostnaden för en forskarskola inom biblioteks- och informationsvetenskap beräknas bli 8 miljoner kronor per år under fyra år. Utredningen föreslår att det är Vetenskapsrådet som ska utlysa forskarskolan och medel för den. I Kungliga bibliotekets förslag till en nationell biblioteksstrategi anges att den nationella forskarskolan bör finansieras och etableras av samverkande lärosäten. Grundfinansieringen för svensk forskning sker genom de så kallade basanslagen till lärosätena. Utredningens uppfattning är dock att satsningen på denna forskarskola även behöver finansieras via särskilda statliga medel. Det är emellertid rimligt att lärosätena också tillför medel och nyttjar sina basanslag för att kunna öka antalet doktorander inom biblio-

[30] Kostnader för VALS uppstår, som framgår av tabell 8.1, även för Skolverket.

teks- och informationsvetenskap, särskilt om viss finansiering sker utöver ordinarie ekonomisk tilldelning.

Statliga skolhuvudmän

En grundprincip för skolväsendet är att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skolformer och alla huvudmän. Lika villkor ska således i huvudsak gälla oavsett huvudman. Utredningen lägger inte några förslag som enbart rör de statliga skolhuvudmännen Sameskolstyrelsen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM. Utredningens förslag om att ange explicita krav på bemanning innebär en ambitionshöjning som kommer att få ekonomiska konsekvenser för skolhuvudmännen, se närmare under avsnitt 8.5.2. Beräkningen av kostnaden för detta för Sameskolstyrelsen och SPSM har gjorts på samma sätt som för övriga skolhuvudmän, vilket innebär att den sammanlagda kostnaden för ökad bemanning av skolbibliotek för Sameskolstyrelsen och SPSM uppgår till sammanlagt 800 000 kronor.

Förslaget om att även sameskolor och specialskolor ska upprätta skolbiblioteksplaner som ska anmälas till KB, och att skolorna ska rapportera uppgift om tillgång till skolbibliotek till Skolverkets informationssystem, kan innebära ett visst merarbete. Utredningen uppskattar inte att detta leder till ökade kostnader, eftersom skolorna redan ska ha inarbetade rutiner för skolbiblioteksverksamheten inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Utredningen bedömer också att det finns rutiner för att rapportera uppgifter till olika myndigheter.

8.5 Konsekvenser för kommunerna

I viss mån innebär utredningens förslag förtydliganden av gällande lagstiftning som inte ska medföra några ökade kostnader för skolhuvudmännen. Vissa förslag, såsom förslagen om bemanning och om kravet på skriftliga överenskommelser, innebär däremot en ambitionshöjning som resulterar i ökade kostnader för kommunerna.

8.5.1 Den kommunala självstyrelsen

Kommuner har en grundlagsfäst självstyrelse, vilket innebär att de har egen beslutsrätt inom ramen för nationella bestämmelser. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett en inskränkning. I samtliga förslag har vi noga vägt eventuella risker för det kommunala intresset av självstyrelse mot de nationella intressen som förslagen avser att tillgodose.

Utredningens förslag påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen på skolans område. Några av förslagen innebär en mer precist avgränsad reglering än nuvarande regleringar, och ska därmed snarare betraktas som ett förtydligande av gällande bestämmelser. Dessa förslag bör därmed inte heller anses få någon effekt på den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om en reglering som anger att skolbibliotek ska vara bemannade ska betraktas som en ambitionshöjning. Utredningen anser att en utökad reglering när det gäller bemanning är nödvändig, utifrån det övergripande målet om likvärdig utbildning. Skolbiblioteket är en väsentlig del av elevernas utbildning och all tillgänglig forskning och erfarenhet om vad som karakteriserar ändamålsenliga skolbibliotek framhäver bemanningens betydelse. Endast genom att skolbibliotek bemannas med utbildad personal kan skolbiblioteksverksamheten fylla de funktioner som förarbetena till skollagen i egentlig mening avser när det gäller tillgång till skolbibliotek.[31] Uppfattningen att förslagen är proportionerliga stärks av att regeringen och dess samarbetspartier i den sakpolitiska överenskommelsen Januariavtalet från 2019 har uttalat att de vill genomföra Läsdelegationens förslag från 2018, och av att statsministern i Regeringsförklaringen 2019 särskilt framhållit behovet av att öka bemanningen i skolbibliotek.[32]

Det finns ett nationellt intresse för att skapa en likvärdig service avseende skolbibliotek. Det betyder dock inte att verksamheten behöver se exakt likadan ut över hela landet. Utredningen föreslår exempelvis att det ska framgå av skollagen att huvudmannen, när det finns särskilda skäl, kan organisera skolbiblioteksverksamheten genom samverkan med ett folkbibliotek.

[31] Prop. 2009/10:165 s. 283 f.
[32] Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019).

Som nämnts i avsnitt 8.1.1 anser utredningen att det inte skulle vara möjligt eller önskvärt att i lag precisera exakt grad av bemanning i skolbibliotek. En reglering som saknar utrymme för flexibilitet utifrån lokala förutsättningar blir svår för många huvudmän att uppfylla, vilket kan urholka respekten för den. En lägstanivå för bemanningen kan också komma att uppfattas som ett tak, snarare än ett golv, och skolor som exempelvis behöver mer bemanning än den uttryckta lägstanivån kan då komma att förvägras det av sin huvudman med hänvisning till att nivån är uppnådd. En sådan reglering vore därmed olämplig och ett alltför stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utredningen anser att kommunerna i stället bör ha möjlighet att utifrån lokala förutsättningar och elevernas behov avgöra vilken bemanningsgrad som är lämplig.

Utredningen föreslår inte heller krav på samverkan om litteratur, även om det finns tydliga fördelar med att skolor till exempel tillsammans bygger upp ett mångspråksbibliotek. I förarbetena till bibliotekslagen betonade regeringen att det skulle vara ett för stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen att göra bibliotekslagens bestämmelse om samverkan om litteratur tvingande för skolbibliotek, mot bakgrund av kommunernas skiftande förutsättningar.[33] Utredningen har inte gjort någon annan bedömning och föreslår ingen ändring avseende detta.

8.5.2 Kostnader avseende förslaget om bemanning

Den sammanlagda kostnaden för ökad bemanning av skolbibliotek inom kommunala och enskilda skolhuvudmäns organisationer beräknas uppgå till cirka 430,7 miljoner kronor.[34] Beräkningen redovisas nedan.

[33] Prop. 2012/13:147 s. 41.

[34] Utöver denna summa beräknar utredningen att 800 000 kronor ska avsättas för ökad bemanning av skolbibliotek i sameskolan och specialskolan, se 8.4.3, samt ytterligare 800 000 kronor för ökad bemanning av skolbibliotek på gymnasie- och gymnasiesärskolor som har en region som huvudman, se 8.6.2. Sammanlagt förväntas bemanningen att kosta 432,3 miljoner kronor.

Nuvarande kostnader

Kostnadsberäkningarna för bemanningen av skolbibliotek utgår från hur stora kostnaderna för bemanning är för närvarande, det vill säga före de föreslagna författningsregleringarna. Antaganden om denna bemanning framgår av tabell 8.2 nedan. Vi utgår från att våra antaganden om den nuvarande bemanningen svarar mot de behov som skolbiblioteken, enligt förarbeten till skollagen, ska tillgodose.

För att bedöma kostnaderna av regleringarna, har utredningen utgått från olika kategorier med skolor där skolorna är indelade efter antal elever. Kategorierna och antal skolor framgår av tabell 8.3. Genom att relatera kostnaderna för dagens bemanning till den kostnadsnivå för bemanning som bör uppstå när nya regleringar trätt i kraft, kan kostnadsökningen bestämmas. Av tabell 8.4 framgår hur stor bemanningen förväntas bli efter att regleringarna trätt i kraft.

Osäkra uppgifter om nuvarande bemanning

Den befintliga statistiken över skolbibliotekens bemanning är ofullständig och det är därmed svårt att beräkna hur stora kostnaderna är i dag. Som tidigare nämnts har Kungliga biblioteket beslutat att den officiella biblioteksstatistiken endast ska avse de bibliotek som har en avsatt bemanning för biblioteksverksamheten om minst 20 timmar per vecka. Mer om urvalsramen i avsnitt 7.1.3.

Urvalsramen medför att kunskapen om bemanningen på skolor med få elever är relativt låg. Bland de skolor som finns med i den officiella biblioteksstatistiken är bara knappt 10 procent skolor med färre än 300 elever, trots att över hälften av alla skolor i Sverige har så låga elevantal.

I sin rapport om biblioteksstatistiken från 2019 framhåller KB att det är vanligt att en person är anställd för att ta hand om flera skolbibliotek i kommunen. Denna person kan då exempelvis lägga hälften av sin tid på den skola som har många elever och mindre tid på var och en av de andra per vecka. Personen ingår då i statistiken med en skola och halvtidsbemanning men tiden som läggs ned på de andra skolenheterna synliggörs inte i den officiella biblioteksstatistiken.[35] Det förekommer också att lärare på skolan har en del av sin tjänst i skolbiblioteket. Ibland handlar det bara om ett par timmar i

[35] Kungliga biblioteket (2020a).

veckan men det kan också röra sig om en eller ett par dagar. Det innebär att även skolor med relativt få elever kan ha bemannade skolbibliotek, men i mindre grad än halvtidsbemanning.

En annan faktor som försvårar beräkningen av bemanningen av skolbibliotek är att den officiella statistiken om skolväsendet, som Skolverket ansvarar för, utgår från skolenheter med olika skolkoder. I den officiella biblioteksstatistiken riktas emellertid uppmärksamheten i stället mot skolbibliotek och deras användare, och ett och samma skolbibliotek kan erbjuda skolbiblioteksverksamhet till flera skolenheter. I vissa fall kan dessa skolenheter ha olika besöksadresser medan skolbiblioteket ligger på en av adresserna. Det innebär att elevernas tillgång till skolbiblioteket varierar beroende på vilken skolenhet de mestadels befinner sig på. Vi menar dock att det är rimligt att de skolenheter som har samma adress i detta sammanhang räknas som en skola, då eleverna i dessa skolenheter kan förväntas använda ett och samma skolbibliotek.

Skolverket har, för utredningens räkning, bistått med underlag där skolor har indelats efter skolenheternas adresser. Skolenheter som ligger på samma adress har i detta statistiska underlag alltså slagits samman till en skola.[36] Beräkningarna nedan utgår från detta underlag, eftersom adressen har större betydelse för elevers tillgång till skolbibliotek än skolenheternas skolkoder.[37] När vi nedan använder begreppet ”skola” kan det därmed betyda flera skolenheter men med samma adress.

Stora variationer i bemanning

Variationerna när det gäller bemanningen av skolbibliotek är stora i Sverige. Utredningen har varit i kontakt med både större och mindre skolor med god bemanning, men också med relativt stora skolor där bemanningen varit näst intill obefintlig eller mycket låg.

Utredningen konstaterar dock att skolbiblioteken generellt är underbemannade i dag och att detta påverkar kvaliteten negativt. På en del skolor förefaller skolbiblioteksverksamheten bedrivas på ett

[36] Det kan, enligt Skolverket, finnas vissa osäkerheter i uppgifterna, såsom att skolenheter kan ha stavat samma adress på olika sätt, och att det då ser ut som att de ligger på olika adresser när uppgifterna sammanställs.
[37] Enligt förslagen i detta betänkande är det bland annat skolenheternas geografiska position som avgör om det ska anses vara ett särskilt skäl för skolenheterna att bedriva skolbiblioteksverksamheten i samverkan.

så eftersatt sätt att det kan ifrågasättas om skolorna lever upp till dagens författningskrav.

Skolbibliotekarier som utredningen har varit i kontakt med är eniga om värdet av hög bemanningsgrad inom skolbibliotek. Det råder emellertid också i stort sett konsensus om att det sällan är möjligt att skolor med få eller mycket få elever har heltids- eller ens halvtidsbemannade skolbibliotek. Utredningens uppfattning är att bemanningen av skolbibliotek behöver öka utifrån nuvarande nivå och att bemanningsgraden på skolbibliotek bör förhålla sig till antalet elever på skolan och dessa elevers behov.

På grund av urvalsramen för den officiella biblioteksstatistiken, se 7.1.3, finns det inte mycket information om bemanningen på skolenheter med få elever i denna statistik. Den skola med lägst elevantal som ingår i statistiken har 130 elever. Det verkar alltså som om ingen, eller mycket få, av de drygt 1 600 skolor som har 100 eller färre elever erbjuder halvtidsbemannade skolbibliotek.[38] Det innebär emellertid inte att dessa skolbibliotek är helt obemannade men bemanningen är lägre än 50 procent och skolorna ingår därför inte i den officiella biblioteksstatistiken.

När det gäller skolor med fler elever är bemanningen betydligt högre. På skolor med fler än 1 500 elever är bemanningen, enligt den officiella biblioteksstatistiken, i snitt nästan 2,5 heltidstjänster och på skolor mellan 1 001 och 1 500 elever är bemanningen för de skolbibliotek som ingår i den officiella biblioteksstatistiken i snitt 1,7 heltidstjänster.

Även när det gäller skolbibliotek som uppmärksammats för sin höga kvalitet varierar bemanningsgraden. Utredningen har studerat bemanningen bland de skolbibliotek som fick utmärkelsen *Skolbibliotek i världsklass* år 2020 och noterat att det också bland dessa skolbibliotek finns stora variationer.[39] Bemanningsgraden bland dessa skolbibliotek varierar mellan ungefär en heltidsanställd på 1 000 elever, och fyra heltidsanställda på 1 000 elever.[40] Medianen på de skolbibliotek som fick utmärkelsen *Skolbibliotek i världsklass* år 2020 var ungefär två heltidsanställda på 1 000 elever.

[38] Det kan hända att enstaka skolor underlåtit att besvara enkäten och därför inte ingår i statistiken.
[39] Utmärkelsen ”Skolbibliotek i världsklass” beskrivs i 4.3.5.
[40] En av skolorna som erhöll ”Skolbibliotek i världsklass” 2020 utmärker sig med särskilt hög bemanning: tre heltidsanställda till en skola på 400 elever.

Uppskattning av nuvarande bemanning

Den officiella biblioteksstatistiken innehåller, som framgår ovan, inga fullständiga uppgifter om bemanningen på skolbibliotek. För att få en mer heltäckande bild av bemanningen inom skolbiblioteksverksamheten i alla Sveriges skolor har utredningen behövt komplettera den officiella biblioteksstatistiken med uppskattningar av hur hög bemanningen kan antas vara på skolbibliotek där bemanningen understiger 50 procent. I syfte att få så korrekta uppgifter som möjligt, har utredningen varit i kontakt med många skolbibliotekarier men också med olika aktörer och myndigheter med god nationell överblick. Uppskattningarna är mest osäkra på skolor med få elever, eftersom bristen på data från den officiella biblioteksstatistiken här är störst.

Utredningen har valt att beräkna bemanningen genom att dela in skolor i kategorier utifrån elevantal. Värdena som anges i kolumnen ”uppskattad bemanning i normalfallet” är inte en redogörelse för hur bemanningen ser ut i samtliga skolor i de angivna kategorierna utan beskriver bemanningsgraden i de flesta skolor inom de aktuella kategorierna. Det finns således exempel på skolor med 101–300 elever som har färre än 0,2 heltidstjänster och fler än 0,4, men utredningen uppskattar att de flesta skolor med detta elevantal har en bemanning som ligger inom detta spann. Vi har utgått från antagandet att ingen skola helt saknar bemanning. Även på de minsta skolorna krävs att någon medarbetare ägnar viss tid åt skolbiblioteket, eftersom skollagen föreskriver att alla elever ska ha tillgång till skolbibliotek.

Tabell 8.2 Nuvarande bemanning

Elevantal	Uppskattad bemanning i normalfallet
1–100	0,05–0,2
101–300	0,2–0,4
301–500	0,4–0,8
501–1 000	0,8–1,2
1 001–1 500	1,2–2,2
1 501–	2,2–3,0

Kostnad för nuvarande bemanning

Beräkningen av vad den uppskattade nuvarande bemanningen kostar har gjorts utifrån de uppgifter utredningen fått från Skolverket om antalet skolor indelade efter besöksadresser. Av tabellen nedan, 8.3, framgår antalet skolor inom de olika kategorierna.

Tabell 8.3 Antal skolor efter adress

Intervall med antal elever	Förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan	Gymnasieskolan och gymnasiesärskolan	Totalt antal skolor
1–100	1 048	373	1 421
101–300	1 721	319	2 020
301–500	1 118	143	1 261
501–1 000	582	150	732
1 001–1 500	21	82	103
1 500–	0	15	15

Internationella skolor och skolor med region som huvudman ingår inte i statistiken ovan.[41]

Utredningen bedömer att bemanningsgraden bör vara lika hög oavsett skolform och har därför gjort beräkningar utifrån det totala antalet skolor, det vill säga kolumnen längst till höger i tabell 8.3 ovan.

I tabell 8.3, inkluderas elever i förskoleklass, trots att dessa inte omfattas av den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 36 § skollagen om rätt till skolbibliotek. Anledningen till att eleverna i förskoleklassen ingår i statistiken är att dessa, enligt utredningens erfarenhet, har tillgång till skolbiblioteksverksamhet, i vart fall när förskoleklassen har samma adress som en annan skolenhet. Utredningen har inte mött något exempel på en förskoleklassverksamhet som aktivt utestängts från skolbiblioteket vid den skola där den är belägen. Tvärtom har utredningen tagit del av många exempel där skolbibliotekarier erbjudit skolbiblioteksverksamhet till förskoleklassens elever. Av det skälet har eleverna i förskoleklassen räknats in i elevantalet i tabell 8.3 och uppskattningen av såväl nuvarande bemanning som förväntad bemanning utgår från att även elever i förskoleklass erbjuds skolbiblioteksverksamhet.

[41] De internationella skolorna följer inte svenska läroplaner och omfattas därför inte av utredningens förslag. När det gäller gymnasie- och gymnasiesärskolor med region som huvudman, beskrivs kostnaderna för förslagen avseende dessa i 8.6.2.

Det finns dock, vilket även nämnts i 5.3, enheter med förskoleklass som inte ligger på samma adress som en annan skolenhet. Skolverket har, för utredningens räkning, tagit fram uppgifter om dessa enheter. Antal enheter som har endast förskoleklass och förskola, det vill säga ingen grundskola eller motsvarande obligatorisk skolform vid enheten, uppgår till fem och antalet elever som går i dessa förskoleklasser är sammanlagt 605.[42] Det låga antalet elever innebär att de kostnader som kan uppstå för dessa enheter är så små att de inte påverkar den totala ersättningen till kommunerna. Eventuella kostnader för att etablera nya skolbibliotek vid någon av dessa enheter som inte kan eller vill organisera en ny skolbiblioteksverksamhet genom samverkan med ett folkbibliotek eller skolbibliotek på en annan enhet kompenseras genom den summa som tillförs kommunerna för etablering av nya skolbibliotek som beskrivs i 8.5.3.

För att beräkna kostnaden för den bemanning som framgår av tabell 8.2 har utredningen valt att utgå från medellönen för en bibliotekarie år 2019. Enligt SCB tjänar bibliotekarier i genomsnitt 33 600 kronor i månaden före skatt. Den officiella biblioteksstatistiken anger att det, år 2019, fanns sammanlagt 916 heltidstjänster på skolbiblioteken i Sverige. Av dessa var 591 bibliotekarier.[43] Den största andelen av de övriga tillhörde kategorin ”biblioteksassistenter/lärarbibliotekarier”. Det finns inga uppgifter om hur många lärare respektive biblioteksassistenter som döljer sig i kategorin ”biblioteksassistenter/lärarbibliotekarier”, vilket gör uppgifter om medellönen bland personalen i skolbibliotek osäkra. Utredningen har valt att utgå från att medellönen är densamma för all personal i skolbiblioteket som medellönen för bibliotekarier. Biblioteksassistenter har i genomsnitt lägre lön än bibliotekarier och lärare har något högre. Eventuella avvikelser kan därmed delvis förväntas ta ut varandra. Årslönen för skolbibliotekarier inklusive arbetsgivaravgifter bedöms vara 529 885 kronor.

I beräkningen av den nuvarande kostnaden av bemanning har utredningen valt att utgå från medeltalet av det lägre och högre värdet

[42] Uppgift från Skolverket den 16 oktober 2020. Skolverket har gjort en ”matchning” mellan enheter i olika register med hjälp av huvudmannens organisationsnummer samt skolenhetens namn och adress eftersom förskoleenheter inte har skolenhetskoder. Uppgifterna om antal elever och förskoleenheter avser den 15 oktober 2019.

[43] I den officiella biblioteksstatistiken benämns kategorin ”bibliotekarier/dokumentalister/ informatiker” men för enkelhetens skull väljer vi här att kalla dessa bibliotekarier. I den officiella biblioteksstatistiken finns också två ytterligare kategorier: ”Specialister, fackkunniga” och ”övrig personal”. Antalet heltidstjänster inom dessa kategorier är emellertid mycket låga när det gäller skolbibliotek och beskrivs därför inte närmare här.

i spannet av den uppskattade bemanningen i normalfallet, alltså exempelvis 0,3 i kategorin med elevantal 101–300 i tabell 8.2.

Skolbiblioteksverksamhet organiseras, som beskrivits ovan, ibland i samverkan med ett folkbibliotek eller en annan skolenhet. Utredningen menar att det i normalfallet inte bör bli varken mer eller mindre kostsamt att organisera skolbiblioteksverksamheten genom samverkan, eftersom behovet av bemanning bör vara ungefär detsamma när verksamheten organiseras på detta sätt. Utredningen gör därför inte några specifika uträkningar för skolbiblioteksverksamhet som organiseras genom samverkan.

Den totala kostnaden för den uppskattade *nuvarande* bemanningen utifrån ovanstående antaganden blir 1,321 miljarder kronor per år.

Förväntade kostnader

Förväntade behov av bemanning

Hur hög bemanning som är lämplig på olika skolor kan inte fastslås med exakthet, eftersom behoven och förutsättningarna skiljer sig mycket åt, vilket beskrivits exempelvis i 4.6.1. Den samlade bedömningen av de förväntade behoven utgår från utredningens föreslagna regleringar om skolbibliotek. Utredningens förslag om att explicit i lagstiftning kräva bemanning innebär en ambitionshöjning som förväntas påverka antalet skolbibliotekarier i Sveriges skolor. Även utredningens förslag om att i skollagen tydliggöra att skolbiblioteket ska syfta till att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet förväntas få konsekvenser för behovet av bemanning.

Utredningen redovisar den förväntade bemanningen i enlighet med de ovan använda grupperingarna av skolor utifrån elevantal. Denna redogörelse har potential att bli mer rättvisande än att fastslå en viss bemanningsgrad per elev, eftersom behovet av bemanning per elev generellt sett kan förväntas vara större på skolor med lägre elevantal än på skolor med högre elevantal. Det beror bland annat på att det finns fler möjligheter till flexibla lösningar på större skolor där det finns mer övrig personal. Finns det dessutom flera skolbibliotekarier på en och samma skola, vilket kan vara fallet på större skolor, möjliggör det också samarbeten som ökar resurseffektiviteten. En ytterligare anledning till att behovet av bemanning inte enbart ökar

linjärt med elevantalet är att antalet elever bara är en av flera faktorer som påverkar behovet av bemanning. Skolbibliotekariens arbetstid påverkas också av andra arbetsuppgifter som inte direkt behöver vara relaterade till antalet elever, såsom medieinköp och gallring av bestånd.

De förväntade behoven av bemanning anges, i likhet med uppskattningen av den nuvarande bemanningen ovan, i form av ett spann. Denna redovisningsform avser att belysa att behovet kan skilja sig åt mellan skolor och skolhuvudmän. Behovet är i vissa fall högre än det övre angivna värdet. I enstaka fall kan förutsättningarna också vara sådana att behovet kan vara lägre än det undre angivna värdet.

Tabell 8.4 Förväntad bemanning när reglerna har trätt i kraft

Elevantal	Förväntad bemanning i normalfallet
1–100	0,1–0,25
101–300	0,25–0,6
301–500	0,6–1,0
501–1 000	1,0–1,5
1 001–1 500	1,5–2,75
1 501–	2,75–3,5

De ovan angivna värdena innebär en tydlig ökning av bemanningen på skolbibliotek på skolor med såväl lägre som högre elevantal. Utredningen bedömer att behovet av ökad bemanning generellt sett är störst på skolor med färre elever, men att bemanningen även behöver stärkas på skolor med fler elever. På skolor med färre elever (1–300 elever) förväntas bemanningsgraden därmed öka med cirka 40 procent medan motsvarande ökning för skolor med 301–1 000 elever förväntas bli cirka 25–35 procent och för skolor med 1 001 elever och fler cirka 20–25 procent. Utredningen bedömer att så omfattande ökningar är nödvändiga för att de föreslagna förändringarna ska få önskade effekter.

Det är rimligt att förvänta sig att skolor som ligger i den övre delen av spannet avseende elevantalet även ligger i den övre delen av spannet avseende bemanning. Det är dock viktigt att beakta att det inte endast är elevantalet som avgör behovet av bemanningsgrad, utan en mer omfattande analys behöver göras av elevernas behov och skolans samlade förutsättningar att erbjuda eleverna en kvalitativ skolbiblioteksverksamhet.

Utredningen har jämfört de förväntade värdena ovan med bemanningen på de skolbibliotek som fått utmärkelsen *Skolbibliotek i världsklass* år 2020. Dessa skolbibliotek har av en jury uppmärksammats för ett kvalitativt arbete och kan därmed antas bedriva en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet. Utredningen konstaterar att bemanningen på dessa skolbibliotek, i de allra flesta fall, har en bemanning i förhållande till elevantal som motsvarar vad som anges i den förväntade bemanningen ovan, tabell 8.4.[44]

Kostnad för ökad bemanning

Kostnaderna för den bemanning som anges i tabell 8.4 har räknats ut på motsvarande sätt som kostnader för den nuvarande bemanningen, tabell 8.2. Det innebär att kostnader för bemanningen på Sveriges skolbibliotek 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, 1,321 miljarder, blir 430 miljoner kronor.

Det finns även skolor som har staten eller en region som huvudman. Kostnaderna för bemanning av dessa skolor framgår i 8.4.3 ovan (statliga huvudmän) och 8.6.2 nedan (region som huvudman).

Det har i debatten förekommit andra beräkningar av vad en lagstiftning om bemannade skolbibliotek skulle komma att kosta. Fackförbundet DIK och Svensk biblioteksförening tog 2018 fram rapporten *Bemanna skolbiblioteken*! som innehåller beräkningar om kostnader för bemanning av landets skolbibliotek. Enligt rapporten skulle kostnaderna för att bemanna skolbibliotek på alla skolor i Sverige uppgå till cirka 1,5 miljarder kronor.[45] Summan har återkommit i kontakter som utredningen har haft med olika aktörer inom området, varför det finns skäl för utredningen att redogöra för anledningarna till att våra beräkningar skiljer sig från den summan.

I sina beräkningar utgår DIK och Svensk biblioteksförening från riktvärden på en bibliotekarie per 300 elever i grundskolan respektive en per 400 elever i gymnasieskolan. I rapporten framgår att detta rikt-

[44] Några av skolbiblioteken som fått utmärkelsen har inte besvarat enkäten från KB och några har inte besvarat den fullständigt. Bemanningen vid dessa skolbibliotek har därför inte varit möjlig att undersöka närmare.
[45] DIK och Svensk biblioteksförening (2018).

värde satts med utgångspunkt i Linköpings kommuns bemanning, eftersom kommunen har uppmärksammats för ett ambitiöst arbete med bemannade skolbibliotek.[46] Enligt rapporten hade skolorna i Linköpings kommun år 2018 en bemanning på motsvarande en heltidsanställd bibliotekarie per 200 elever.[47] Detta stämmer dock inte med uppgifterna i Sveriges officiella biblioteksstatistik från 2018, där det framgår att bemanningsgraden var lägre. Bemanningen i Linköpings kommuns skolbibliotek år 2018 var enligt den officiella biblioteksstatistiken 0,22 heltidstjänster per 100 elever, vilket motsvarar ungefär en heltidsanställd bibliotekarie per 450 elever.[48] Premissen för de framtagna riktvärdena i DIK och Svensk biblioteksförenings rapport förefaller alltså inte korrekt men Linköpings kommuns skolbibliotek har fortfarande vid en jämförelse relativt hög bemanning och utredningen instämmer i att en bemanning på mellan 300 och 400 elever per skolbibliotekarie i vissa fall kan vara lämplig.

Denna utredning har emellertid, som framgår av ovan, valt att utgå från en differentierad bemanningsmodell där det totala elevantalet på skolan påverkar behovet av bemanning per elev. Anledningen till detta är, som nämnts ovan, att vi exempelvis bedömer att behovet av bemanning per elev generellt sett är större på skolor med lägre elevantal.

Vi noterar att det även finns andra skillnader mellan de uppskattningar av bemanning som gjorts i denna utredning och i ovan nämnda rapport från DIK och Svensk biblioteksförening. Exempelvis har vi i våra beräkningar utgått också från att skolbibliotek i dag är bemannade med både bibliotekarier och lärare medan rapporten bortser från exempelvis lärare som arbetar i skolbiblioteket när de räknar ut kostnader för nuvarande bemanning.[49] Utredningen konstaterar att summan på 1,5 miljarder kronor i kostnad för bemanningskrav på skol-

[46] Se bland annat Kungliga biblioteket (2019e).
[47] DIK och Svensk biblioteksförening skriver i rapporten (2018) att det tar tid att bygga upp en skolbiblioteksverksamhet från grunden och att de därför i sin beräkning har valt att lägga sig på en något lägre bemanningsgrad än Linköping, en bibliotekarie per 300 elever i grundskolan respektive en per 400 elever i gymnasieskolan.
[48] Svensk biblioteksförening har för utredningen förtydligat att de i sina resonemang utgick från att Linköping i sin satsning på skolbibliotek valt att anställa en heltidsanställd, fackutbildad bibliotekarie även på skolor med 200 elever. Uppgift från Svensk biblioteksförening till utredningen den 7 september 2020.
[49] Enligt den officiella biblioteksstatistiken stod bibliotekarier bara för 64,5 procent av den sammanlagda bemanningen av skolbibliotek år 2019. 2018 var motsvarande siffra 56,6 procent och 2017 var motsvarande siffra 57,6 procent.

biblioteken är framräknad utifrån begränsade antaganden om såväl de förväntade behoven av bemanning som om befintlig bemanning.

Metoderna för att beräkna nuvarande bemanning och förväntad bemanning skiljer sig alltså på avgörande punkter åt mellan denna utredning och rapporten. Utredningen delar emellertid uppfattningen som DIK och Svensk biblioteksförening ger uttryck för i sin rapport om att det behövs konkreta åtgärder och en prioritering av bemanningen av skolbibliotek för att åstadkomma högre likvärdighet avseende skolbiblioteksverksamhet i Sverige. Utredningen delar även den uppfattning DIK och Svensk biblioteksförening uttrycker i sin rapport om att det är relevant att utgå från väl fungerande skolbiblioteksverksamheter för att beräkna kostnaden för att stärka bemanningen av skolbiblioteken. Utredningen har därför, som framgått av ovan, bland annat gjort jämförelser med bemanningen på de skolbibliotek som fått utmärkelsen ”Skolbibliotek i världsklass” år 2020.

8.5.3 Kostnader avseende förslagen om samverkan

Förslagen om samverkan får vissa ekonomiska konsekvenser. Utredningens förslag om att skolbiblioteksverksamhet endast ska få organiseras genom samverkan om det finns särskilda skäl, förväntas innebära att några skolor kommer att behöva etablera nya skolbibliotek. Kostnaden för detta uppskattas bli en engångssumma på 50 miljoner kronor, fördelad på åren 2022 och 2023.

Kostnaden för förslaget om skriftliga överenskommelser beräknas uppgå till 700 000 kronor årligen. Nedan redogör vi för uträkningarna av dessa kostnader.

Kostnader för nya skolbibliotek

Vissa skolor som i dag organiserar skolbiblioteksverksamheten genom samverkan kommer framgent att behöva ett skolbibliotek på den egna skolan, vilket vi redogjort för i 4.6.1 och 8.1.4. Det rör sig emellertid om relativt få skolor. Enligt den officiella bibliotheksstatistiken fanns det år 2019 i Sverige 404 skolbibliotek som drevs i samverkan med ett folkbibliotek. Övriga skolor kan antas ge eleverna tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten, eftersom skollagen föreskriver att alla elever ska ha tillgång till skolbibliotek. Enligt uppgift från Kung-

liga biblioteket ligger den absoluta majoriteten av de skolor som i dag organiserar skolbiblioteksverksamheten i samverkan med ett folkbibliotek i folkbibliotekets direkta närhet.[50]

Vanligen är det också skolor med relativt få elever som väljer att organisera sin skolbiblioteksverksamhet genom samverkan.[51] Ett litet elevantal är i utredningens förslag ett sådant särskilt skäl som ger möjlighet för dessa skolor att, även framgent, organisera sin skolbiblioteksverksamhet genom samverkan. Enligt utredningens erfarenhet, rör det sig ofta om skolenheter med få elever som samverkar med en större grannskolas skolbibliotek.

Utredningen uppskattar utifrån uppgifter från KB att det inte rör sig om mer än en fjärdedel av de skolor som i dag organiseras genom samverkan som kommer att behöva etablera ett nytt skolbibliotek, till följd av utredningens förslag. Det är svårt att uppskatta kostnaden för nyetablering av dessa skolbibliotek, eftersom kostnaderna hänger samman med flera faktorer såsom antal elever, elevernas ålder, lokalens storlek, befintliga inventarier och behov av nyinköp. Vi bedömer, utifrån uppgifter från Stockholms stad, att kostnaden för att bygga upp ett nytt skolbibliotek uppgår till omkring 500 000 kronor. Den skola exemplet utgår från var en skolenhet med 550 elever, från förskoleklass till och med årskurs 6. Budget för nyetableringen var på denna skola 400 000 kronor, varav hälften avsattes till medier och hälften till inventarier.[52]

Den sammanlagda kostnaden för nyetablering av skolbibliotek beräknas till 50 miljoner kronor. Detta är en engångssumma som utredningen bedömer att staten ska ersätta kommunerna för i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Genom denna engångssumma är det utredningens mening att kommunerna även fått ersättning för eventuella nya skolbibliotek som behöver etableras vid förskoleklassenheter som inte är förlagda i anslutning till en grundskola (se 8.5.2).

Utredningen vill i sammanhanget också framhålla möjligheten att ta del av det statliga inköpsstödet. Utredningens förslag om att det ska vara en förutsättning att även skolbibliotek belägna i kommunen får

[50] Uppgift till utredningen från Kungliga biblioteket den 12 november 2020.
[51] Enligt uppgift från Kungliga biblioteket den 16 november 2020 har drygt 60 procent av de skolor som organiserar sin skolbiblioteksverksamhet genom samverkan med ett folkbibliotek färre än 300 elever och nästan 20 procent av dessa har färre än 100 elever. Uppgifterna kan innehålla viss osäkerhet, men pekar på att det främst är skolenheter med få elever som organiserar sin skolbiblioteksverksamhet på detta sätt.
[52] Uppgift från Medioteket, Stockholms stad, den 12 november 2020.

del av bidraget, för att kommuner ska få del av inköpsstödet från Kulturrådet, kan stärka nyetablerade skolors möjlighet till beståndsutveckling.

Kostnader för skriftliga överenskommelser

Förslaget om att överenskommelser, när skolbiblioteksverksamhet organiseras genom samverkan, ska vara skriftliga och anmälas till Kungliga biblioteket, kan innebära en ökad arbetsinsats för olika representanter hos skolhuvudmännen och på folkbiblioteken, vilket också medför ekonomiska konsekvenser. Utredningens bedömning är att detta förslag kommer att innebära en permanent kostnadsökning för kommunerna på 700 000 kronor årligen. Beräkningen av denna kostnadsökning redovisas nedan.

Utredningen antar att de ökade kostnader som huvudmännen kommer att ha på grund av detta förslag är beroende av huvudmannens tidigare arbete med överenskommelser mellan skolbibliotek och folkbibliotek samt andra liknande överenskommelser. Vissa skolhuvudmän har i dag relativt oprecisa överenskommelser om att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan, medan andra gjort ett mer gediget arbete med att konkretisera vari samverkan ska bestå.

Att upprätta en överenskommelse förväntas ta en halv till en dags arbete för två till tre personer. Överenskommelserna bör revideras regelbundet.

Till själva arbetet med överenskommelsen kommer förberedelsearbete och implementering av överenskommelsen i personalgruppen. Detta förväntas dock inte medföra några omfattande kostnader då det bör betraktas som del av det kontinuerliga systematiska kvalitetsarbetet.

Enligt den officiella biblioteksstatistiken fanns det 2019 sammanlagt 404 integrerade folk- och skolbibliotek.[53] Det är svårt att avgöra hur vanligt det framöver kommer att vara att skolbiblioteksverksamhet organiseras i samverkan med folkbibliotek eller skolbibliotek på andra skolenheter. Antalet skulle kunna öka eftersom det finns många skolor med få elever, men antalet skulle också kunna minska eftersom förslagen innebär att skolbibliotek, som huvudregel, ska finnas på

[53] Kungliga biblioteket (2020a). Begreppet ”integrerade folk- och skolbiblioteket” motsvaras här av skolbiblioteksverksamhet som organiseras i samverkan med ett folkbibliotek.

den egna skolenheten. Beräkningen utgår från att det totala antalet skolbibliotek som organiseras genom samverkan i stort sett kommer att vara oförändrat efter de föreslagna regleringarna.

Den sammanlagda kostnaden för upprättande av överenskommelser förväntas därmed uppgå till knappt 700 000 kronor per år. Kostnaden är uträknad på lönekostnader för en bibliotekarie (33 600 kronor), en rektor (51 200 kronor) och en bibliotekschef[54] (43 700 kronor)[55] och utgår från att dessa arbetar en halv dag vartannat år med detta.

8.5.4 Finansiering för kompensation till kommunerna

Samtliga ekonomiska regleringar enligt den kommunala finansieringsprincipen redovisas årligen i budgetpropositionen för utgiftsområde 25: Allmänna bidrag till kommuner. För att kompensera kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen och tydliggöra att utredningens förslag innebär en ambitionshöjning för skolbiblioteksverksamheten, som i vissa fall kan leda till nyanställningar och ökad tjänstgöringsgrad för skolbibliotekarier, föreslår utredningen att kommunsektorn tillförs resurser genom utgiftsområde 25.

Kommunsektorn har stora behov av ökade resurser, som beskrivits bland annat i avsnitt 4.5.7. Utredningens bedömning är att de medel som tillförs kommunsektorn i första hand bör finansieras inom ramen för statsbudgeten som helhet.

Grundbeloppet till enskilda skolhuvudmän bestäms på samma sätt som när kommunen fördelar resurser till de egna kommunala skolorna, vilket innebär att dessa får del av de förstärkningar som är nödvändiga för att genomföra förslagen. Om förslaget behöver finansieras inom befintliga budgetramar, se resonemang i 8.4.2.

8.6 Konsekvenser för regionerna

8.6.1 Den regionala självstyrelsen

Regioner har en grundlagsfäst självstyrelse, vilket innebär att de har egen beslutsrätt inom ramen för nationella bestämmelser. En inskränkning i självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt

[54] I statistik från Statistiska Centralbyrån ingår bibliotekschefer vanligen i kategorin ”en övrig verksamhetschef inom samhällsservice nivå 2”.
[55] Statistiska centralbyrån (2019b).

med hänsyn till de ändamål som föranlett en inskränkning. I samtliga förslag har vi noga vägt eventuella risker för det regionala intresset av självstyrelse mot de nationella intressen som förslagen avser att tillgodose.

Den föreslagna regleringen om att den regionala biblioteksverksamheten kan främja de skolbibliotek som är verksamma i länet innebär inget krav, utan ska ses som ett uttryck för statens önskan om ökat samarbete. Det framgår redan av förarbetsuttalanden till bibliotekslagen att den regionala biblioteksverksamheten kan främja skolbiblioteken. I och med att inga krav ställs i den föreslagna regleringen påverkar förslaget inte kommunernas eller regionernas möjlighet att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin verksamhet. Förslaget om att den regionala biblioteksverksamheten kan främja skolbibliotek får således inga negativa konsekvenser för den regionala självstyrelsen, men kan däremot förväntas leda till ökade möjligheter att nå statens kulturpolitiska mål, som bland annat handlar om att särskilt uppmärksamma barn och ungas rätt till kultur.

8.6.2 Kostnader för regionerna

Utredningens förslag om bemanning samt om den regionala biblioteksverksamheten påverkar regionernas kostnader. Sammanlagt rör det sig om 4,8 miljoner kronor som staten, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, ska ersätta regionerna för när förändringarna träder i kraft. Beräkningarna av dessa kostnader redovisas nedan.

Kostnader för bemanning av skolor som har en region som huvudman

Anledningen till att förslaget om bemanning påverkar regionerna, är att det finns skolor som har en region som huvudman. Dessa skolor ingår inte i tabell 8.3 ovan. Enligt Skolverkets statistik var det läsåret 2019/20 totalt 12 gymnasieskolor (2 300 elever) och 8 gymnasiesärskolor (154 elever) som hade en region som huvudman. Utredningen har valt att utgå från att den nuvarande bemanningssituationen och behoven av bemanning är desamma i dessa skolor som i skolor med kommunala huvudmän och beräknar därmed kostnaden för ökad

bemanning i dessa skolbibliotek på de sätt som redovisas ovan, i 8.5.2. Det innebär att kostnaden för personalförstärkningen i skolor som har en region som huvudman beräknas uppgå till 800 000 kronor.

Kostnader för ett förtydligat uppdrag till den regionala biblioteksverksamheten

Utredningens förslag om att det ska följa av bibliotekslagen att den regionala biblioteksverksamheten kan samarbeta med skolbibliotek bedöms leda till vissa kostnadsökningar för regionerna. Kostnaderna bör inte bli omfattande, eftersom detta redan i dag gäller med stöd av uttalanden i förarbetena till bibliotekslagen. Det finns dessutom möjligheter för den regionala biblioteksverksamheten att i stor utsträckning nyttja befintliga strukturer och utgå från det arbete som i dag riktas främst mot folkbiblioteken. Förändringen av bibliotekslagen är emellertid uttryck för en ambitionshöjning och medel bör därför tillföras.

Den regionala biblioteksverksamheten ingår i kultursamverkansmodellen och en stor del av verksamheten finansieras genom denna modell. Om medel inte tillförs kommer utvecklingen av den regionala biblioteksverksamheten att behöva ske på bekostnad av övriga områden inom kultursamverkansmodellen.

Det finns i dag tjugo regionala biblioteksverksamheter i landet och utredningens beräkning utgår från att var och en av dessa tillförs 200 000 kronor per år. Det innebär att medel till kultursamverkansmodellen ökar med 4 miljoner kronor per år. Delvis främjas redan skolbibliotek som är verksamma i länet av den regionala biblioteksverksamheten men samarbetet förväntas stärkas genom ökade anslag. Det är inte aktuellt att öronmärka pengar för den regionala biblioteksverksamheten, utan medel bör fördelas enligt kultursamverkansmodellen, som beskrivs närmare i 5.1.1.

8.7 Konsekvenser för företag

8.7.1 Enskilda skolhuvudmän

En grundprincip för skolväsendet är att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skolformer och alla huvudmän. Lika villkor ska således i huvudsak gälla oavsett huvudman. Det innebär bland annat att en kommuns bidrag till enskilda huvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

Samtliga av utredningens förslag som riktar sig till offentliga huvudmän ska också gälla enskilda huvudmän. Utredningen lägger inte några förslag som enbart rör enskilda huvudmän.

Utredningens förslag om att ange explicita krav på bemanning innebär en ambitionshöjning som kommer att få ekonomiska konsekvenser för skolhuvudmännen, se närmare i avsnitt 8.5.2. För enskilda skolhuvudmäns del blir en konsekvens av ambitionshöjningarna avseende skolbibliotek sannolikt höjda ersättningsbelopp från elevernas hemkommuner. Som vi beskrivit i avsnitt 3.1.2 ska ersättningen från elevernas hemkommuner bland annat avse kostnader för lärverktyg vilket inkluderar skolbibliotek.[56]

Utredningen har tagit särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Många fristående skolor har ett mindre antal elever och lärare och det är särskilt viktigt för dessa skolor att det är möjligt att organisera skolbiblioteksverksamheten på olika sätt utifrån lokala förhållandena. Det är därför utredningens förslag att även om elever i första hand bör ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten, ska det vara möjligt för skolenheter med få elever att organisera skolbiblioteksverksamhet i samverkan med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan enhet. Förslaget om krav på skriftliga överenskommelser i de fall skolbiblioteksverksamheten organiseras genom samverkan innebär också bättre strukturer för kvalitativ samverkan, vilket bör gynna fristående skolenheter med färre elever och eleverna vid dessa.

Förslaget om att i bibliotekslagen synliggöra möjligheten till samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbibliotek syftar till att stimulera den regionala biblioteksverksamheten att bjuda in skolbibliotek till kompetensutveckling och nätverk. Detta

[56] 14 kap. skolförordningen (2011:185) och 13 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

kan få särskilt positiva konsekvenser för enskilda skolhuvudmän, då det enligt utredningens erfarenhet är mer sällsynt att skolbibliotekarier vid fristående skolor har tillgång till nätverk där bibliotekarier möts och kan utvecklas i sin profession. Kommunala skolhuvudmän är ofta större, vilket ökar möjligheten till ett brett och starkt kontaktnät mellan skolbibliotekarier. Genom att stärka de regionala nätverken, kan även skolbibliotekarier på fristående skolor, erbjudas att delta i nya, värdefulla sammanhang.

Förslaget om att även enskilda skolhuvudmän ska upprätta skolbiblioteksplaner bedöms kunna få positiva konsekvenser i form av bättre förutsättningar för fristående skolors skolbibliotek. Det kan innebära ett visst merarbete för enskilda skolhuvudmän att upprätta planer för skolbiblioteken. Förslagen bedöms dock inte leda till ökade kostnader för de enskilda skolhuvudmännen eftersom de inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet redan bör anses ha i uppgift att identifiera mål och arbetsformer för skolbiblioteksverksamheten.

När det gäller att i förekommande fall ingå skriftliga överenskommelser om att organisera skolbiblioteksverksamhet genom samverkan, innebär det en ambitionshöjning som utredningen anser leder till kostnader och som kommunerna enligt ovanstående förslag ska ersättas för. För de enskilda skolhuvudmännen innebär det att ersättningsbeloppet från elevernas hemkommuner kan komma att justeras.

8.7.2 Branscher

Förslaget om bemanning i skolbibliotek kan få positiva konsekvenser för de företag som utarbetar digitala bibliotekssystem för skolbibliotek. När det finns utbildad personal på plats, som identifierar fördelarna med användarvänliga, digitala system för utlåning med mera, ökar sannolikheten att skolorna väljer att köpa in sådana digitala bibliotekssystem. Det i sin tur kan få positiva konsekvenser för skolbiblioteksverksamheten bland annat eftersom digitala system möjliggör för bibliotekarier att bedriva sin verksamhet mer effektivt, så att tid för läsfrämjande och andra pedagogiska aktiviteter kan prioriteras. En utveckling av digitala bibliotekssystem skulle också gynna statistikinsamlingen, eftersom digitala system kan ge en säkrare bild av exempelvis antal utlån. Digitala system kan även öka skolors möjlig-

heter att ge elever som får distansundervisning tillgång till skolbiblioteksverksamhet.

Förtydligandet i skollagen om att skolbibliotek ska erbjuda ett allsidigt utbud av digitala och analoga medier, samt att det statliga inköpsstödet för folk- och skolbibliotek i större utsträckning än hittills ska komma skolbibliotek till del, ökar sannolikt inköpen av bestånd till skolbiblioteken. Detta är positivt för bok- och mediebranschen. Högre bemanning verkar rimligen också i den riktningen. Prioriteringen av beståndsutveckling förefaller betydligt högre på skolbibliotek med utbildade skolbibliotekarier än på skolor med obemannade skolbibliotek. Detta gäller såväl skönlitteratur och facklitteratur som exempelvis databaser.

8.8 Andra konsekvenser

8.8.1 Barnrättsperspektivet – bedömning av barns bästa

Utredningens förslag syftar till att stärka skolbibliotek i skolformer där de allra flesta elever är yngre än 18 år och därmed barn i barnkonventionens mening.[57] En grundläggande rättighet i barnkonventionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla beslut som rör barn (artikel 3). Utredningen bedömer sammantaget att förslagen är förenliga med principen om barnets bästa.

Utredningen har på olika sätt inhämtat kunskap från barn. Vi har också tagit del av värdefulla erfarenheter avseende barns bästa i skolbiblioteksverksamhet genom omfattande kontakter med vuxna som i sitt arbete kommer i kontakt med ett stort antal barn, bland annat skolbibliotekarier, lärare och rektorer. Som utgångspunkt har vi också haft det kunskapsläge som framgår av forskning inom biblioteks- och informationsvetenskap gällande skolbibliotek.

Utredningens förslag bedöms främst få positiva effekter för barnets bästa avseende utbildning, fritid och rätten till identitet. Förslaget att skolbibliotek ska ha ett utbud av digitala och analoga medier som ska präglas av allsidighet och kvalitet kan även få särskilt positiva effekter för bland annat barn med funktionsnedsättning. Dessutom förväntas förslagen främja principen om barnets bästa när det gäller mer övergripande aspekter på samhällsnivå, genom att bemannade

[57] Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

skolbibliotek med ett utbud som präglas av allsidighet och kvalitet har betydelse för en stärkt demokrati.

Barnets rätt att bli hörd

Vi har genom hela arbetsprocessen strävat efter att inhämta barns perspektiv, i enlighet med barnets rätt att bli hörd (barnkonventionens artikel 12). Detta har vi gjort genom att träffa och samtala med elever om skolbibliotek, bland annat vid studiebesök på skolor och på möten med representanter för elevorganisationerna. Vi har träffat elever med olika åldrar och kön samt olika socio-ekonomisk och språklig bakgrund. Eleverna har bidragit med värdefull kunskap som utredningen har lagt stor vikt vid.

Förslaget om stärkta krav på bemanning i skolbibliotek leder till att fler elever får möta välutbildad personal i skolbiblioteket. Det är rimligt att anta att fackutbildade bibliotekarier, eller lärare som genomfört den föreslagna satsningen Vidareutbildning för lärare i skolbibliotek, skapar rutiner och utvecklar miljöer som uppmuntrar elever att fritt forma och uttrycka sina åsikter om skolbiblioteksverksamheten. Genom att elever får vara delaktiga i utformandet av skolbiblioteksverksamheten, får de möjlighet att utveckla demokratiska förmågor som hjälper dem att bli aktiva samhällsmedborgare nu och i framtiden.

Utredningen har även lagt förslag om allmänna råd om skolbibliotek, något som bör stärka elevers möjlighet till delaktighet och inflytande. Utredningen föreslår att Skolverket i de allmänna råden exempelvis beskriver hur elever kan göras delaktiga i arbetet med skolbibliotekets bestånd och miljö. Utredningen föreslår också att Skolverket ska tydliggöra i de allmänna råden om systematiskt kvalitetsarbete att skolbibliotekets verksamhet bör vara del av kvalitetsarbetet. I det systematiska kvalitetsarbetet är elevers inflytande en väsentlig aspekt, varför även förtydligande av dessa allmänna råd kan förväntas stärka elevers möjligheter att påverka sin utbildning.

Barnets rätt till utbildning

Utredningens förslag får positiva konsekvenser för barnets rätt till utbildning (barnkonventionens artikel 28). Förslaget om krav på bemannade skolbibliotek får positiva effekter för elevernas läsförmåga och medie- och informationskunnighet och stärker därmed elevernas möjligheter att nå utbildningens mål. Utredningens förslag är att skolbiblioteket som huvudregel ska finnas på den egna skolenheten, vilket gynnar möjligheterna till att det aktivt kan användas i undervisningen.

Förslaget om att Skolverket i sin nationella uppföljning ska uppmärksamma skolbibliotek blir ett viktigt verktyg för att utvärdera att förslagen ger önskade resultat som ligger i linje med barnets bästa när det gäller utbildning.

Skolbiblioteket har inte bara betydelse för elevers utbildning utan även för bildning i ett bredare, humanistiskt perspektiv. Genom en kvalitativ skolbiblioteksverksamhet ges alla barn och unga tillgång till litteratur- och kulturupplevelser vilket leder till vidgade referensramar. Barn och ungas möjligheter till bildning blir därmed inte endast beroende av vårdnadshavares förutsättningar och ambitioner. Skolbiblioteken har en betydande kompensatorisk kapacitet och främjar en demokratisk och jämlik samhällsutveckling.

Barnets rätt till fritid

Alla barn har rätt till en bra fritid, vilket bland annat innebär att de ska ges tillfälle att uppleva kulturellt och konstnärligt liv samt få lära sig om ett brett spektrum av olika uttrycksformer (barnkonventionens artikel 31 med kommentar). Skolbiblioteken kan ha en viktig kompensatorisk funktion när det gäller detta. Genom att erbjuda en litterär och kulturell bredd av upplevelser kan skolbiblioteket uppväga skillnader i elevernas förutsättningar.

Medan skolans undervisning om läsande och litteratur ofta handlar om läsförståelse kan skolbiblioteket rikta uppmärksamheten mot det fria läsandet, läsandet som sker på fritiden. För ett fördjupat resonemang om värdet av läsande, se 4.4.1. Många lärare vittnar om bristande tid när det gäller att uppmärksamma elevers fritidsläsning. Utbildade skolbibliotekarier kan kompensera för detta och därmed stärka barns rätt till en meningsfull fritid.

Skolbibliotekarier som känner eleverna och har förståelse för deras behov och önskemål kan således göra stor skillnad för barns fritidsläsning. Dessutom utgör skolbibliotekarien en läsande förebild som genom sitt eget läsintresse har stor potential att inspirera elever. Utredningens förslag om krav på ett utbud i skolbibliotek som präglas av allsidighet och kvalitet torde också bidra till att stärka elevers fria läsande.

Barnets rätt till identitet

Både barn och vuxna har för utredningen framhållit skolbibliotekens betydelse för barns identitetsutveckling. Barn har rätt till identitet (barnkonventionens artikel 8) och skolbiblioteket kan hjälpa barn att komma i kontakt med skönlitteratur, sakprosa och digitala medier som stödjer dem i att forma och omforma sin identitet.

Utredningens förslag om bemanning och krav på utbud förväntas leda till ett mer medvetet arbete med beståndet på skolbiblioteken. Det bör innebära att barn och unga får tillgång till ett brett utbud av skönlitteratur och sakprosa som ger elever möjlighet att utforska väsentliga aspekter av självbilden såsom sexuell läggning, nationellt ursprung och religion.

Böcker på andra språk än svenska har särskilt stor betydelse i detta sammanhang. Flera barn som vi har varit i kontakt med under utredningsarbetet har beskrivit att det har stor betydelse för utveckling av självbilden att det finns böcker på det språk som talas hemma eller i ett tidigare hemland. Förslagen främjar även samverkan avseende bestånd, vilket kan stärka tillgången till mångspråkslitteratur på de olika skolorna. Detta kan ha en avgörande betydelse för elevers identitetsutveckling.

8.8.2 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för flickor och pojkar respektive för kvinnor och män att forma samhället och sina egna liv.[58]

De förslag som utredningen lämnar har potential att gynna elevers läsning, vilket ur ett jämställdhetsperspektiv kan vara särskilt värde-

[58] Regeringen (2017a).

fullt för pojkar. Förslagen kan också bidra till bättre jämställdhet genom att de har positiva effekter på i synnerhet kvinnors situation på arbetsmarknaden och möjlighet till heltidsanställning.

Flickor och pojkars läsning

Ett känt jämställdhetsproblem och könsmönster i skolan är att pojkar som grupp har sämre läsförståelse än jämnåriga flickor, något som bekräftats av internationella studier som exempelvis PIRLS. Pojkars läsintresse är också lägre än flickors, vilket ytterligare försvagar deras möjlighet att utveckla läsningen.[59]

Könsskillnaderna avseende läsförståelse och läsintresse får även betydelse för skolprestationerna i övrigt, eftersom läsförmågan är väsentlig för hur väl eleverna lyckas nå kunskapskraven i alla skolans ämnen och kurser samt för hur de lyckas med fortsatta studier.

Enligt utredningsbetänkandet *Män och jämställdhet* från 2014 riskerar gruppen pojkar med svaga studieresultat att bli ett samhällsproblem, eftersom de kan hamna vid sidan av arbetslivet och deras misslyckande i skolan också riskerar att påverka deras självbild och försämra deras möjligheter till att skapa sociala nätverk. Enligt betänkandet går det att koppla frågan om varför pojkar som grupp tenderar att prestera sämre än flickor som grupp i skolan till vissa typer av beteenden. Pojkar förväntas exempelvis intressera sig mindre för läsning och skolprestationer och detta beteende normaliseras och premieras socialt. Elever som inte beter sig på det sätt som det förväntas att pojkar respektive flickor ska göra kan förlora i status och ifrågasättas. Skillnaderna mellan pojkars och flickors skolresultat hänger därmed samman med normer om kön och läsande.[60] Utbildade skolbibliotekarier som lär känna eleverna och har förståelse för deras behov och önskemål kan göra stor skillnad för både pojkars och flickors läsning. Genom ett medvetet arbete med normer om kön och läsande kan skolbibliotekarier bidra till att öka pojkarnas läsintresse. På så viss kan könsskillnaderna avseende läsförståelse minskas.

Skolan är en plats där normer och könsrelationer bör ifrågasättas och omformas och skolbiblioteken kan ha en avgörande positiv roll i detta sammanhang. Läsfrämjande insatser kan minska könsskillna-

[59] Skolverket (2017a). PIRLS står för Progress in International Reading Literacy Study.
[60] SOU 2014:6 s. 120 ff.

den avseende skolprestationer men läsning i sig har också betydelse för skolans normkritiska arbete. Genom att samtala om skönlitteratur med elever kan samhällets normer om kön synliggöras, ifrågasättas och omstruktureras. Utredningens förslag om stärkt bemanning och förtydligande avseende skolbibliotekets syfte förväntas leda till fler kvalificerade samtal om skönlitteratur i skolan, vilket innebär ökade möjligheter att utmana rådande normer.

Ett annat känt könsmönster är att män, lågutbildade och boende i landsbygder uppvisar en lägre andel biblioteksbesökare och bokläsare än övriga.[61] En satsning på skolbibliotek och elevers läsning leder sannolikt till att denna skillnad kan jämnas ut på sikt så att fler, såväl flickor och pojkar som kvinnor och män, i större utsträckning besöker biblioteken.

Bemanning

Könsfördelningen bland personalen inom skolbibliotek, liksom inom andra biblioteksverksamheter, är ojämn; 83 procent av dem som arbetar i skolbibliotek är kvinnor. Liksom inom flera andra kvinnodominerade yrken är deltidsanställningar vanliga bland bibliotekarier. I genomsnitt arbetade personalen på de offentligt finansierade biblioteken 85 procent av en heltidstjänst år 2019.[62] Det utbredda deltidsarbetet bland kvinnor innebär att kvinnor generellt har lägre inkomster, sämre pensioner och därmed sämre möjligheter att själva bestämma hur de vill leva sina liv.

Utredningens förslag innebär som redovisats en ambitionshöjning som syftar till en ökad bemanningsgrad på många skolbibliotek, vilket kan leda till att skolbibliotekarier som i dag arbetar deltid får utöka sin tjänst, ibland genom att kombinera sitt arbete på en skolenhet med att arbeta på en eller ett par mindre skolenheter i närheten. Eftersom de flesta skolbibliotekarier är kvinnor kan ökade möjligheter till heltidsanställningar för bibliotekarier få positiva konsekvenser för jämställdheten.

[61] Höglund (2017).
[62] Kungliga biblioteket (2020a).

8.8.3 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.[63] Språket är en hörnsten i demokratin. Bemannade skolbibliotek och ett utbud som präglas av allsidighet och kvalitet gynnar läsningen och därmed språkutvecklingen. En god läsförmåga är en förutsättning för att en människa ska kunna påverka sin livssituation och för att samhället ska kunna nå målet om lika möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Utbildade bibliotekarier på skolbibliotek med ett allsidigt och kvalitativt utbud har potential att bidra till att fler elever läser både på svenska och på andra språk, något som får positiva konsekvenser för integrationen, särskilt om eleverna också får möjlighet att diskutera det de läst tillsammans med andra. Samtal om litteratur kan öppna för nya perspektiv och förståelse för andras och egna kulturer.

Ökat samarbete mellan den regionala biblioteksverksamheten och skolbiblioteken kan också få positiva konsekvenser för integrationen eftersom den regionala biblioteksverksamheten ibland bidrar till stärkt medieförsörjning inom regionen. Om den regionala biblioteksverksamheten i högre utsträckning samarbetar med skolbiblioteken kan det leda till att elever får tillgång till ett större bestånd av böcker och andra medier på andra språk än vad deras skolbibliotek annars hade haft möjlighet att ge eleverna tillgång till. Även mediecentralerna, som ofta samordnas på regional nivå, kan ha betydelse för elevers tillgång till mångspråkslitteratur. Detta kan vara viktigt för de integrationspolitiska målen.

8.8.4 Konsekvenser för sysselsättning och service i olika delar av landet

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.[64] Landsbygdsutredningen från 2017 lyfter fram vikten av att det ska finnas likvärdiga förutsättningar för medborgare som valt att arbeta, bo och leva i landsbygder.[65]

[63] Regeringen (2017b).
[64] Regeringen (2020c).
[65] SOU 2017:1.

Utbildningen har avgörande betydelse för den regionala tillväxten och skolbiblioteken är en väsentlig del av utbildningen. Det finns emellertid stora regionala skillnader när det kommer till förekomsten av bemannade skolbibliotek. Andelen skolor med bemannade skolbibliotek är lägre i landsbygder där antalet skolor med få elever är relativt stort. Utredningens förslag om ökade krav på bemanning bör därmed få särskilt positiva konsekvenser för elever på små skolor i landsbygder.

Ur ett landsbygdsperspektiv är det fördelaktigt att skolor har möjlighet att organisera skolbiblioteksverksamheten på olika sätt. Enligt utredningens erfarenhet är det vanligare i glesbefolkade kommuner att skolbiblioteksverksamheten organiseras genom samverkan, vanligen med folkbiblioteket. Detta sätt att organisera skolbiblioteksverksamhet har tidigare varit oreglerat men utredningen föreslår nu skollagsregleringar om denna form av samverkan. Förslaget om att det ska krävas en skriftlig överenskommelse när skolbiblioteksverksamheten organiseras genom samverkan förväntas leda till en ökad tydlighet. Förslaget kan därmed innebära att fler elever på skolor i landsbygder får tillgång till ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet med ett utbud som präglas av allsidighet och kvalitet.

För att människor ska kunna bo och verka i olika delar av landet, behöver det finnas tillgång till skolor och arbetstillfällen med kvalificerade arbetsuppgifter i såväl städer som landsbygder. Utredningens bedömning är att förslagen i detta betänkande bidrar till en sådan utveckling.

Tillväxtverket föreslår i en rapport från 2020, att landsbygdernas yrkesverksamma bör få stärkta möjligheter att vidareutbilda sig, för att komma till rätta med de problem som finns avseende kompetensförsörjning i Sveriges landsbygder. Utredningen presenterar inga förslag om särskilda satsningar avseende kompetensförsörjning i landsbygderna men konstaterar att de förslag som läggs avseende satsningen Vidareutbildning av lärare i skolbibliotek, VALS, kan vara särskilt attraktiva för kommuner i landsbygder där bristen på fackutbildade bibliotekarier ofta är särskilt stor. I sin rapport från 2020 framhåller också Tillväxtverket att det eventuellt vore fördelaktigt att införa ekonomiska incitament för att locka högutbildade till landsbygderna.[66]

Även Kommunutredningen från 2020 belyser att det kan behövas ekonomiska incitament för att rekrytera personal till landsbygderna,

[66] Tillväxtverket (2020).

och anger att en åtgärd för att underlätta personalrekrytering, i synnerhet i de kommuner som har särskilda svårigheter att rekrytera, är att erbjuda nedskrivning av studieskulder.[67] Utredningen konstaterar att någon form av ekonomiska incitament för att locka skolbibliotekarier att arbeta i landsbygderna troligen skulle stärka möjligheterna för skolor i dessa kommuner att rekrytera fackutbildade bibliotekarier. Det ingår dock inte i denna utrednings direktiv att lämna sådana förslag.

Det finns vissa tecken på att skolbiblioteksverksamheten ofta är mer välutvecklad i städer än i landsbygder i Sverige. Utredningen noterar att bland de 65 skolbibliotek som erhöll fackförbundet DIK:s utmärkelse ”Skolbibliotek i världsklass” 2020 ligger 62 av 65 i större städer och kommuner nära större städer. Samma mönster kan iakttas när det gäller utmärkelsen ”Årets skolbibliotek”, som delas ut av nätverket Nationella skolbiblioteksgruppen.[68] Inte någon gång har denna utmärkelse tilldelats ett skolbibliotek i det som i SKR:s kommungruppsindelning kallas ”mindre stad/tätort eller landsbygdskommun”.

Det förefaller också som om skolbibliotek i södra Sverige i högre utsträckning har uppmärksammats när det gäller båda dessa utmärkelser.[69] Det kan finnas flera skäl till denna tendens och alltför långtgående slutsatser bör därför inte dras av detta. Sammantaget gör utredningen oavsett detta bedömningen att starkare regleringar bör kunna bidra till att utjämna eventuella regionala skillnader mellan skolbibliotek.[70]

8.8.5 Miljömässiga konsekvenser

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.[71]

[67] SOU 2020:8, s. 275.
[68] Läs mer om utmärkelserna Skolbibliotek i världsklass och Årets skolbibliotek i avsnitt 4.3.5.
[69] Inget skolbibliotek i Norrbotten, Jämtland eller Västernorrland, och endast ett i Västerbotten, erhöll exempelvis utmärkelsen ”Skolbibliotek i världsklass” 2020. Skåne utmärker sig däremot med 26 skolbibliotek som erhöll utmärkelsen.
[70] Sveriges Kommuner och Landsting (2017). SKR:s kommungruppsindelning utgår från tre huvudvariabler baserade på storlek (antal invånare), täthet (antal invånare i den största tätorten) och närhet (möjlighet till pendling).
[71] Regeringen (2020d).

Förslagen i detta betänkande förväntas inte få några större negativa miljömässiga konsekvenser. Ett ökat antal anställda i skolan kan få effekter för transportmängden och därmed påverka klimatet. Förslagen om bemanning kan exempelvis leda till att skolbibliotekarier får tjänster på flera skolor och därmed i ökad utsträckning reser mellan skolbibliotek. Det är dock inte säkert att högre bemanning i skolbibliotek leder till mer transporter. I vissa fall kommer förslagen att leda till att skolbibliotekarier i högre utsträckning erbjuds heltidstjänst på en skolenhet och i vissa fall till att personer kan kombinera en läraranställning på skolan med en anställning som skolbibliotekarie. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen endast kommer att leda till marginella förändringar avseende transportmängden.

Det finns dock mer betydelsefulla miljömässiga konsekvenser av utredningens betänkande. Utredningen menar att empirin är stark för att bemannade skolbibliotek bidrar till en önskvärd samhällsutveckling i stort. Genom skolbibliotek som främjar elevers läsning och stärker medie- och informationskunnigheten, fördjupas kunskapen, bildningen och förståelsen för den demokratiska processen. Detta är viktiga förutsättningar för att den nya generationens samhällsmedborgare ska kunna bidra med de innovationer och den snabba omställning som miljöproblemen kräver. Det är därmed rimligt att anta att utredningens samlade förslag för stärkta skolbibliotek får positiva konsekvenser för miljön.

8.8.6 Brottsförebyggande arbete

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet.[72] I regeringens nationella brottsförebyggande program från 2016, konstateras att skolan har en viktig roll att spela i det brottsförebyggande arbetet och att generella välfärdsinsatser inom utbildning många gånger är en förutsättning för att komma åt grundorsakerna till kriminalitet. FN:s barnfond Unicef framhåller också utbildning som den viktigaste faktorn för att bryta socialt utanförskap och därmed minska riskerna för bland annat kriminalitet bland barn och unga.[73]

[72] Regeringen (2015a).
[73] United Nations International Children Emergency Fund (2019).

Utredningens samlade förslag syftar till att stärka skolbiblioteksverksamheten. Detta förväntas bidra till att eleverna får ökad måluppfyllelse, vilket i sig är en brottsförebyggande åtgärd, eftersom goda skolresultat minskar risken för socialt utanförskap. Bemannade skolbibliotek kan också bidra till stärkt arbete med skolans övergripande mål. Skolinspektionen påpekar att skolbiblioteket utgör en viktig resurs både när det gäller främjande, förebyggande och åtgärdande värdegrundsarbete.[74] Även detta bör på sikt kunna leda till minskad brottslighet.

Skolor kan, enligt regeringens brottsförebyggande program från 2017, som ett komplement till det generella värdegrundsarbetet, inrikta sitt brottsförebyggande arbete mot situationer och platser i skolmiljön där brott riskerar att uppstå genom att identifiera platser där det kan finnas särskild risk för våld och skadegörelse.[75] Fackförbundet DIK:s arbetsmiljörapport från 2019 visade att andelen skolbibliotekarier som upplevt social oro, våld eller våldsamma situationer har ökat de senaste åren.[76] Skolbiblioteket kan alltså identifieras som ett sådant utrymme med förhöjd risk för våld och skadegörelse, delvis på grund av att många elever möts där och vuxennärvaron är lägre. Utredningens förslag om att stärka bemanningen i skolbiblioteken kan därför verka brottsförebyggande och trygghetsskapande.

8.8.7 Konsekvenser för Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen

Utredningen bedömer inte att förslagen får några konsekvenser för överensstämmelse med EU-rätten.

Det finns inga bindande internationella bestämmelser om skolbibliotek, vare sig i EU-rätten eller i internationella konventioner. Däremot finns det internationella frivilliga idédokument som är framtagna av organisationer utan koppling till EU:s organ. Organisationerna IFLA och Unesco har i samarbete tagit fram riktlinjer om skolbiblioteksverksamhet och ett manifest om folkbibliotek och skol-

[74] Skolinspektionen (2018c).
[75] Regeringen (2017e).
[76] DIK (2019a).

bibliotek.[77] Utredningens förslag bedöms ligga väl i linje med dessa idédokument.

De EU-rättsliga regler som kan beröras av utredningens förslag är EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR), som gäller fysiska personers rätt till skydd avseende behandling av personuppgifter.[78] I skolbiblioteksverksamhet uppkommer främst behov av att behandla elevers namn, och eventuellt andra kontaktuppgifter, för ändamålet att registrera i boklånesystem. Utredningen har gjort en integritetsanalys för att bedöma dels det rättsliga stödet för personuppgiftsbehandling i skolbibliotek dels de integritetsrisker som skulle kunna följa av förslagen.[79]

Skolbibliotek är en skollagsreglerad verksamhet och den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse kan användas för de personuppgiftsbehandlingar som sker i verksamheten. Skolhuvudmannen är personuppgiftsansvarig och har att se till att eleverna och deras vårdnadshavare får information om vilka personuppgifter om eleverna som behandlas i skolbiblioteksverksamheten. Det är ofta en fackutbildad bibliotekarie, men det kan också vara en lärare, annan skolpersonal eller eleverna själva som registrerar boklån och utför eventuella andra personuppgiftsbehandlingar i skolbiblioteket. Utredningen föreslår bland annat att skolbibliotek ska vara bemannade och helst av fackutbildad personal. På skolor med obemannade skolbibliotek finns en uppenbar risk för att ingen fullt ut tar ansvar för de behandlingar av elevers personuppgifter som sker i biblioteket. Med outbildad personal i skolbibliotek finns det risk att personalen saknar nödvändig kunskap om hur elevernas personuppgifter får behandlas. Genom att tydliggöra att skolbiblioteket ska vara bemannat, helst av fackutbildade bibliotekarier, minskar integritetsriskerna och skolans möjligheter ökar att kunna garantera eleverna att deras personuppgifter är skyddade när de lånar i skolbiblioteket.

För lån från det digitala biblioteket Legimus uppkommer behov av att behandla uppgifter om elevers funktionsnedsättningar, vilket är känsliga personuppgifter och när sådana behandlas behöver skolbiblioteket ha en särskilt hög säkerhetsnivå.

[77] International Federation of Library Associations and Institutions, IFLA, (1999) och (2015). IFLA står för The International Federation of Library Associations and Institutions Unesco står för United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
[78] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[79] Datainspektionen (2016).

Personuppgiftsbehandlingar för ovan nämnda ändamål, att registrera elevers namn, och eventuellt andra kontaktuppgifter i boklånesystem, sker redan i dag i skolbibliotek och några ytterligare behov av att behandla personuppgifter tillkommer inte med anledning av utredningens förslag.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801)

10 §

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse som anger att 2 kap. skollagen (2010:800) innehåller bestämmelser om tillgång till skolbibliotek. Ändringen innebär att upplysningsbestämmelsen även anger att 2 kap. skollagen innehåller bestämmelser om syftet med och bemanning av skolbibliotek.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

11 §

Paragrafen reglerar den regionala biblioteksverksamhetens uppdrag. Ändringen innebär att när det är lämpligt ska även skolbiblioteksverksamhet som bedrivs i länet främjas, vilket även tidigare har uttalats av regeringen (prop. 2012/13:147 s. 35).

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.1.

9.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap.

3 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen. Ändringen innebär att en ny definition av skolbibliotek införs i paragrafen.

Definitionen överensstämmer delvis med vad regeringen tidigare uttalat om skolbibliotek (prop. 2009/10:165 s. 284) och om folkbibliotekets utbud (prop. 2012/13:147 s. 56). Kravet på ett utbud som präglas av allsidighet och kvalitet innebär bland annat att skolbibliotekens utbud av medier ska vara målgruppsanpassat, med hänsyn till elevernas åldrar och andra faktorer exempelvis språklig bakgrund. Kravet innebär också att utbudet ska vara varierat och inte inskränkas utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

Begreppet medier har motsvarande innebörd som i bibliotekslagen och innefattar både litteratur i olika tekniska format, tryckta böcker och talböcker samt andra kulturuttryck som musik och film (prop. 2012/13:147 s. 22).

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

2 kap.

1 §

I paragrafen beskrivs innehållet i skollagens andra kapitel. Ändringen innebär att paragrafen anger att kapitlet innehåller paragrafer om skolbibliotekets syfte och bemanning.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

30 a §

Paragrafen är ny.

Första stycket reglerar att eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till bemannade skolbibliotek på den egna skolenheten.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 2 kap. 36 § skollagen. Det är nytt att paragrafen reglerar att skolbiblioteket som huvudregel ska finnas på den egna skolenheten. Det är också nytt att skollagen anger att förskoleklassens elever ska ha tillgång till skolbibliotek.

Det är även nytt att paragrafen reglerar att skolbiblioteken ska vara bemannade. Ändringen innebär en ambitionshöjning, även om helt obemannade skolbibliotek knappast stämmer överens med vad reger-

ingen tidigare uttalat om skolbiblioteket som resurs (prop. 2009/10:165 s. 284).

Andra stycket reglerar att om det finns särskilda skäl, får skolbiblioteket även organiseras i samverkan med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skolenhet. I stycket finns också en upplysningsbestämmelse som anger att 23 kap. skollagen innehåller en paragraf om överenskommelser om skolbibliotek.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

30 b §

Paragrafen är ny.

Första stycket reglerar att skolbiblioteket syftar till att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Med att främja läsande avses alla de insatser som syftar till att stärka elevers läsintresse och läsförmåga.

Begreppet medie- och informationskunnighet avser kunskaper och förmågor som krävs för att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och sammanhang (SOU 2020:56 s. 27).

Andra stycket reglerar att varje huvudman i en biblioteksplan ska precisera hur syftet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. Kommuner och regioner kan antingen anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den kommunala eller regionala biblioteksplan som ska antas enligt 17 § bibliotekslagen (2013:801).

Kravet på plan för skolbiblioteksverksamheten är nytt för enskilda huvudmän, sameskolan och specialskolan.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

30 c §

Paragrafen är ny.

Paragrafen reglerar att varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand annan relevant examen.

Bestämmelsen är ett så kallat målsättningsstadgande. Utgångspunkten ska vara att personalen i skolbiblioteksverksamheten ska ha

så relevant examen som möjligt. Att sträva efter att anställa personal som har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap innebär att en huvudman inte utan vidare kan avstå från att vid en rekrytering söka efter en fackutbildad bibliotekarie, utan ambitionen ska vara att för verksamheten anställa personal med sådan examen. Med ”annan relevant examen” avses i detta sammanhang akademisk examen, exempelvis en lärarexamen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

22 kap.

3 §

I paragrafen beskrivs vilka paragrafer i skollagen som inte gäller för utbildning där distansundervisning används. Bland annat anges att regleringen om skolbibliotek inte gäller vid distansundervisning.

Ändringen innebär ingen förändring i sak, utan är en följd av att 2 kap. 30 a–30 c §§ skollagen införs.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

23 kap.

1 §

I paragrafen beskrivs innehållet i skollagens tjugotredje kapitel. Ändringen innebär att paragrafen anger att kapitlet innehåller en paragraf om överenskommelser om skolbiblioteksverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.1.

27 §

Paragrafen är ny.

Första stycket reglerar att en huvudman, om det finns särskilda skäl, får organisera skolbiblioteksverksamheten tillsammans med ett folkbibliotek eller med en annan skolhuvudman.

De särskilda skälen ska enligt utredningen antingen vara att

- det finns ett skolbibliotek på en annan skolenhet som ligger i den egna skolenhetens direkta närhet,
- det finns ett folkbibliotek som ligger i den egna skolenhetens direkta närhet, eller att
- elevantalet är så litet att det inte är rimligt att bedriva skolbiblioteksverksamhet på den egna enheten.

Med ”i den egna skolenhetens direkta närhet” avses i normalfallet samma adress. Det finns dock skolor där skolbyggnaderna har olika adresser, trots att de ligger mycket nära varandra, varför det är mer lämpligt att tala om närhet än adress i detta sammanhang.

Om skolbiblioteksverksamheten ska organiseras genom samverkan med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek vid en annan skolenhet, ska en skriftlig överenskommelse tecknas mellan parterna. Det är ett formkrav att överenskommelsen ska vara skriftlig.

Andra stycket reglerar ytterligare formkrav. I en överenskommelse om skolbiblioteksverksamhet ska parterna, den eller de skolenheter överenskommelsen avser, samt innehåll och omfattning anges. Med innehåll och omfattning avses exempelvis vilka belopp som i förekommande fall ska överföras mellan parterna.

Tredje stycket reglerar att överenskommelsen ska anmälas till Kungliga biblioteket. Anmälningskravet gäller dock inte vid samverkan om skolbiblioteksverksamhet mellan två skolenheter med samma huvudman.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

9.3 Förslaget till förordning (2022:000) om statsbidrag för vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet

Förordningen är ny och innehåller bestämmelser om statsbidrag för vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1.

9.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare

1 §

Paragrafen reglerar att universitet och högskolor får anordna vissa uppdragsutbildningar för fortbildning av lärare. Ändringen består i att vidareutbildning av lärare för skolbiblioteksverksamhet läggs till.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.1.

9.5 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet

3 §

Paragrafen reglerar att det nationella informationssystemet för skolväsendet ska innehålla uppgift om tillgång till skolbibliotek. Paragrafens tillämpningsområde utsträcks till att även omfatta specialskolan och sameskolan.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

9.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

8 § 2 p.

Paragrafens andra punkt reglerar att Skolverket ska bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling. Ändringen innebär att centrumet även ska avse skolbibliotek.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

9.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek

6 §

Paragrafen reglerar att en kommun får beviljas statsbidrag för folk- och skolbibliotekens inköp av litteratur. Ändringen innebär att en förutsättning för att ta del av statsbidraget är att kommunen ger skolbibliotek belägna i kommunen del av bidraget. Det är möjligt för alla skolor i kommunen att få del av inköpsstödet, oavsett om skolorna har en kommunal eller annan huvudman. Samtliga skolor belägna i kommunen måste dock inte ingå i kommunens ansökan.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

9.8 Förslagen till förordningar om ändring i följande förordningar om läroplaner: SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251, SKOLFS 2010:255, SKOLFS 2011:144 och SKOLFS 2013:148[1]

Avsnitt 2.8 respektive avsnitt 2.6 i ovanstående läroplaner ändras så att det införs bestämmelser 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.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

[1] Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan, förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan och förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

Referenser

Internationella konventioner och EU-rätt

Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen den 10 december 1948.

Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen SÖ 2001:46.

Europaparlamentets- och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer 2005/36/EG.

Rådets rekommendation av den 20 december 2012 om validering av icke-formellt och informellt lärande (2012/C 398/01).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/882 av den 17 april 2019 om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (tillgänglighetsdirektivet).

Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd

Lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Högskolelagen (1992:1434).

Lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Skollagen (2010:800).

Bibliotekslagen (2013:801).

Lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Kommunallagen (2017:725).

Förvaltningslagen (2017:900).

Författningssamlingsförordningen (1976:725).

Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Högskoleförordningen (1993:100).

Kommittéförordningen (1998:1474).

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.

Förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare.

Förordningen (2007:224) om högskoleutbildning för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

Förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. Biblioteket.

Förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.

Förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.

Lagen (2010:1919) om fördelning av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Förordningen (2010:2012) om fördelningen av vissa statsbidrag till regional kulturverksamhet.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Skolförordningen (2011:185).

Förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

Förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

Förordningen (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen.

Förordningen (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet.

Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Förordningen (2016:370) om statsbidrag för personalförstärkning i skolbibliotek.

Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

Förordningen (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

Förordningen (2018:66) om statsbidrag till folkbibliotek.

Förordningen (2020:833) om skolenhetsregister.

Förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan.

Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklasser och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.

Förordningen (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan.

Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

Förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2010:97) om ämnesplan för ämnet modersmål i gymnasieskolan.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2010:106) om ämnesplan för ämnet biologi i gymnasieskolan.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2016:12) om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning.

Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCB-FS 2016:17) om kvalitet för den officiella statistiken.

Universitets- och högskolerådets föreskrifter (UHRFS 2013:4) om kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper för särskild behörighet till utbildning som leder till yrkeslärarexamen.

Skolverkets allmänna råd (SKOLFS 2012:98) om systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet.

Förarbeten

Proposition 1962:54. *Angående reformering av den obligatoriska skolan m.m.*

Proposition 1992/93:1. *Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.*

Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Proposition 2012/13:147. *Ny bibliotekslag.*

Proposition 2013/14:3. *Läsa för livet.*

Proposition 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017.*

Proposition 2016/17:171. *En ny kommunallag.*

Proposition 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*

Proposition 2019/20:127. *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad.*

Proposition 2020/21:1. *Budgetpropositionen för 2021.*

Ds 1998:43. *Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning.*

Ds 2009:25. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

SOU 1944:20. *Skolan i samhällets tjänst – Frågeställningar och problemläge.*

SOU 1948:27. *1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.*

SOU 1949:28. *Folk- och skolbibliotek.*

SOU 1961:17. *Hjälpmedel i skolarbetet.*

SOU 1961:30. *Grundskolan.*

SOU 1963:42. *Ett nytt gymnasium.*

SOU 1973:1. *Litteraturen i skolan.*

SOU 1974:53. *Skolans arbetsmiljö.*

SOU 1976:20. *Kultur åt alla.*

SOU 2012:65. *Läsandets kultur. Slutbetänkande av Litteraturutredningen.*

SOU 2014:6. *Män och jämställdhet.*

SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*

SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2017:44. *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning.*

SOU 2017:91. *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk.*

SOU 2018:17. *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

SOU 2018:29. *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande.*

SOU 2018:57. *Barns och ungas läsning- ett ansvar för hela samhället. Slutbetänkande av Läsdelegationen.*

SOU 2019:18. *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.*

SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.*

SOU 2020:28. *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

SOU 2020:46. *En gemensam angelägenhet. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.*

SOU 2020:56. *Det demokratiska samtalet i en digital tid. Så stärker vi motståndskraften mot desinformation, propaganda och näthat.*

SOU 2020:67. *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska.*

Upphävda författningar

Folkskolestadgan (1958:399).

Skollagen (1962:319).

Bibliotekslagen (1996:1596).

Förordningen (1912:229) angående understödjande af folkbiblioteksväsendet.

Läroplan för grundskolan, Lgr 62.

Läroplan för grundskolan, Lgr 69.

Förordningen (1980:64) om mål och riktlinjer i 1980 års läroplan för grundskolan.

Grundskoleförordningen (1988:655).

Grundskoleförordningen (1994:1194).

Förordningen (1996:1608) om statsbidrag till folkbibliotek.

Nordiska författningar

Norge

Lov om folkebibliotek (folkebiblioteksloven) (LOV-1985-12-20-108).

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) (LOV-1998-07-17-61).

Forskrift til Opplæringslova (FOR-2006-06-23-724).

Danmark

Bekendtgørelse af lov om biblioteksvirksomhed (Biblioteksloven) (LBK nr 100 af 30/01/2013).

Bekendtgørelse af lov om folkeskolen (Folkeskoleloven) (LBK nr 823 af 15/08/2019).

Bekendtgørelse om folkeskolens pædagogiske læringscentre (BEK nr 687 af 20/06/2014).

Finland

Lag om allmänna bibliotek (1492/2016).

Lag om grundläggande utbildning (21.8.1998/628).

Island

Bókasafnalög/ Icelandic legislation, Library Act (2012 No 150 28 december).

The Icelandic national curriculum guide for compulsory school: general section (2012).

Rättspraxis

Högsta förvaltningsdomstolens dom 2020-05-28 i mål nr 1593-19.

Högsta förvaltningsdomstolens protokoll 2020-04-06 i mål nr 3918-19.

Kammarrätten i Jönköpings dom 2017-12-12 i mål nr 2268-16.

Kammarrätten i Sundsvalls dom 2019-06-28 i mål nr 1551-18.
Kammarrätten i Stockholm dom 2020-05-11 i mål nr 1073-20.
Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2015-05-11 i mål nr 17531-14.
Förvaltningsrätten i Linköpings dom 2017-03-27 i mål nr 8771-15.
Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2017-08-22 i mål nr 22285-16.
Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2018-09-06 mål nr 6354-18.
Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2018-09-21 i mål nr 25043-17.
Förvaltningsrätten i Linköpings dom 2019-01-18 i mål nr 8592-17.
Förvaltningsrätten i Malmös dom 2020-03-09 i mål nr 1293-19.
Förvaltningsrätten i Malmös dom 2020-03-09 i mål nr 8626-19.
Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-05-19 mål nr 19597-19.
Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-05-19 mål nr 28433-19.
Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2020-04-03 mål nr 4666-19.

Övriga publikationer

Academedia AB (2017). *Remissvar över SOU 2017:44 Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

Alatalo, T. (2011). *Skicklig läs- och skrivundervisning i åk 1–3: om lärares möjligheter och hinder*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Alexandersson, M. & Limberg L. (2012). Changing Conditions for Information Use and Learning in Swedish Schools: A Synthesis of Research. *HUMAN IT 11.2: 131–154.*

Aspelin, J., Jederlund, U. och Aneer, L. (2017). Lärar-elev-relation och samtal mellan lärare och elever. Framtagen i samband med Skolverkets kompetensutveckling Specialpedagogik för lärande. https://larportalen.skolverket.se, hämtad den 8 december 2020.

Barnombudsmannen (2017). *Remissvar över SOU 2017:44 Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

Børne- og Undervisningsministeriet (2020). *Folkeskolens pædagogiske læringscenter*. www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/paedagogisk-laeringscenter, hämtad den 8 december 2020.

Carlsson, H. & Sundin, O. (2018). *Sök- och källkritik i grundskolan: En forskningsrapport.* Lund: Lunds universitet.

Carlsson, U. (red.) (2018). *Medie- och informationskunnighet (MIK) i den digitala tidsåldern: en demokratifråga: kartläggning, analys, reflektioner*. Göteborg: Nordicom.

Carlsson, U. (red.) (2019). *Understanding media and information literacy (MIL) in the digital age: a question of democracy.* Göteborg: Department of Journalism, Media and Communication (JMG), University of Gothenburg, Unesco.

Chalmers tekniska högskola (2020). *Enkätsvar om samarbete med utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap till Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel.*

Clark, C. & Rumbold K. (2006). *Reading for pleasure: A research overview*. National Literacy Trust.

Danmarks læringsportal (2020). *Pædagogiske læringscentre*. https://emu.dk/grundskole/ledelse/paedagogiske-laeringscentre, hämtad den 26 november 2020.

Datainspektionen (2016). *Vägledning för integritetsanalys.*

Datainspektionen (2018). *Yttrande över Regeringskansliets promemoria Personuppgiftsbehandling i forskningsbibliotekens verksamhet.*

DIK och Svensk biblioteksförening (2018). *Bemanna skolbiblioteken!*

DIK (2018). *Remissvar Läsdelegationen (SOU 2018:57).*

DIK (2019a). *Samhället drar sig tillbaka – en rapport om arbetsmiljön på våra bibliotek.*

DIK (2019b). *Yttrande över Kungliga bibliotekets förslag: Demokratins skattkammare – Förslag till en nationell biblioteks-strategi.*

DIK (2020). *Så skapar du ett skolbibliotek i världsklass.* https://dik.se/om-oss/sa-har-tycker-vi/sa-skapar-du-ett-skolbibliotek-i-varldsklass, hämtad 8 december 2020.

DIK (2020b). *Trendbrott – svag ökning i arbetslösheten. Arbetslöshets-rapport 2019.*

Djurström, L. (2015). *Lärares och skolbibliotekariers samarbete utifrån TLC-modellerna.* Uppsala: Uppsala universitet.

Dolatkhah, M. (2013). Skolbibliotek och läsfrämjande: Tre problemområden. I Limberg L. och Hampson Lundh. A (Red.), *Skolbibliotekets roller i förändrade landskap: en forskningsantologi*. Lund: BTJ förlag.

Dressman, M. (1997). *Literacy in the library: negotiating the spaces between order and desire*. Westport, Conn.: Bergin & Garvey.

Ekonomistyrningsverket (2020). *Prognos Statens budget och de offentliga finanserna, juni 2020 ESV 2020:34*.

Evolution of Reading in the Age of Digitization, E-READ (2019). *The Stavanger Declaration Concerning the Future of Reading*.

Eriksson, C. & Michnick, K. (2018). Allas bibliotek?, i Andersson U., Rönnerstrand B., Öhberg P. och Bergström A. (Red), *Storm och Stiltje: SOM-undersökningen 2018*. Göteborg: SOM-institutet.

Fatheddine, D. (2018). *Den kroppsliga läsningen: bildningsperspektiv på litteraturundervisning*. Diss. (sammanfattning) Karlstad: Karlstads universitet.

Fredriksson, U. & Taube, K. (2012). *Läsning, läsvanor och läsundersökningar*. Lund: Studentlitteratur.

Friskolornas riksförbund (2019). *Yttrande över rapporten Demokratins skattkammare – Förslag till en nationell biblioteksstrategi*.

Friskolornas riksförbund (2020). *Yttrande över departementspromemorian Förordning om skolenhetsregister.*

Föreningen för regional biblioteksverksamhet (2018). *Remissvar Läsdelegationen (SOU 2018:57).*

Föreningen för regional biblioteksverksamhet (2020). *www.lansbiblioteken.se,* hämtad den 2 december 2020.

Gavigan, K. (2017). School Library Research, an International Perspective I Alman, S. (Red.), *School Librarianship, past, present, and future.* Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

Haycock, K. (2011). Connecting British Columbia (Canada) school libraries and student achievement: A comparison of higher and lower performing schools with similar overall funding. *School Libraries Worldwide*, *vol. 17*.

Hedemark, Å. (2018). *Barn berättar: en studie av 10-åringars syn på läsning och bibliotek*. Stockholm: Svensk biblioteksförening.

Hultgren, F. & Johansson, M. (2016). Läsmiljö och läsande förebilder i förskolan. Framtagen i samband med Skolverkets kompetensutveckling Läslyftet, https://larportalen.skolverket.se, hämtad den 8 december 2020.

Hütten, R & Johansson, M (2013). *Rektor och skolbiblioteket – en kvalitativ studie av rektorers syn på sin betydelse för skolbibliotekets pedagogiska roll.* Kandidatuppsats, institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap. Borås: Högskolan i Borås.

Höglund, L. (2017). Biblioteken fortsatt välanvända med höga betyg, i Ulrika Andersson U., Jonas Ohlsson J., Oscarsson H. & Oskarson M. (Red.), *Larmar och gör sig till*. Göteborg: SOM-institutet.

International Federation of Library Associations and Institutions, IFLA (1999). *IFLA:s/Unescos skolbiblioteksmanifest*.

International Federation of Library Associations and Institutions, IFLA (2015). *IFLA:s riktlinjer för skolbibliotek,* i svensk översättning av Svensk Biblioteksförening.

International Organization for Standardization (2013). *Standard 2789:2013. Information and documentation – International library statistics.*

Michie, J.S. & Chaney, B.W. (2005). *Evaluation of the Improving Literacy Through School Libraries Program Final Report.* U.S. Department of Education.

Jönehall, C. & Knast, P. (2017). *Barnfokus i skolbibliotekspolitiken En jämförelse över hundra år via bibliotekspolitiska dokument.* Kandidatuppsats i biblioteks- och informationsvetenskap. Borås: Högskolan i Borås.

Kalmar kommun (2019). *Yttrande över remiss Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.*

Karlsson, E. (2013). *Skolbibliotek och informationssökning En kvalitativ studie av skolbibliotekets roll vid undervisning i informationssökning.* Uppsala universitet

Kommunernes Forening for Pædagogiske Læringscentre (2020). https://www.kfplc.dk/, hämtad den 26 november 2020.

Kramfors kommun (2018). *Skolbiblioteksutredning Kramfors Kommun.*

Krashen, Stephen D. (2011). *Free Voluntary Reading*. Westport, Conn.: Libraries Unlimited.

Kulturrådet (1991). *I nöd och lust: en metodutredning om integrerade folk- och skolbibliotek.*

Kulturrådet (2015). *Med läsning som mål.*

Kulturrådet (2018). *Remissvar Läsdelegationen (SOU 2018:57).*

Kulturrådet (2019a). *Främja läsning. Handlingsprogram för läsfrämjande 2019.*

Kulturrådet (2019b). *Kulturrådets yttrande över remiss Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.*

Kulturrådet (2019c). *Redovisning av Kulturrådets uppdrag att främja utgivning och spridning av litteratur på minoritetsspråk 2017–2019.*

Kulturrådet (2019d). *Årsredovisning.*

Kulturrådet (2020a). *Bokstart i Sverige, en uppföljning.*

Kulturrådet (2020b). *Inköpsstöd till folk- och skolbibliotek*. www.kulturradet.se/sok-bidrag/vara-bidrag/inkopsstod-till-folk--och-skolbibliotek/, hämtad den 8 december 2020.

Kulturrådet (2020c). *Kultursamverkansmodellen Uppföljning av kulturområdenas årliga bidrag 2010–2018.*

Kungliga biblioteket (2012). *Skolbibliotek: grundskolor, ungdoms-gymnasier*.

Kungliga biblioteket (2014). *Skola + bibliotek = skolbibliotek – formaliserat samarbete mellan folkbibliotek och skola.*

Kungliga biblioteket (2016). *Skolbibliotek som pedagogisk resurs 2016.*

Kungliga biblioteket (2017a). *Biblioteksplan 2.1.*

Kungliga biblioteket (2017b). *Skolbibliotekets roll för elevers lärande: en forsknings- och kunskapsöversikt år 2010–2015*. Stockholm: Kungliga biblioteket.

Kungliga biblioteket (2018a). *Biblioteken och de nationella minoritetsspråken: en lägesbeskrivning. Förslag till Nationell biblioteksstrategi.*

Kungliga biblioteket (2018b). *Den femte statsmakten: bibliotekens roll för demokrati, utbildning, tillgänglighet och digitalisering*.

Kungliga biblioteket (2018c). *Profession, Utbildning, Forskning Biblioteks- och informationsvetenskap för en stärkt bibliotekarieprofession.*

Kungliga biblioteket (2018d). *Remissvar Läsdelegationen (SOU 2018:57).*

Kungliga biblioteket (2019a). *Bibliotek 2018: offentligt finansierade bibliotek.*

Kungliga biblioteket (2019b). *Demokratins skattkammare: förslag till en nationell bibliotheksstrategi.*

Kungliga biblioteket (2019c). *Folk- och skolbibliotekens medieförsörjning 2018 – en översikt.* Stockholm: Kungliga biblioteket.

Kungliga biblioteket (2019d). *Librissamarbetet.* www.kb.se/samverkan-och-utveckling/libris/librissamarbetet.html, hämtad den 8 december 2020.

Kungliga biblioteket (2019e). *Värdet av skolbiblioteket: en verksamhet för hållbar utbildning och bildning*. Stockholm: Kungliga biblioteket.

Kungliga biblioteket (2020a). *Bibliotek 2019; offentligt finansierade bibliotek.*

Kungliga biblioteket (2020b). *Exempelenkät skolbibliotheksstatistik*.

Kungliga biblioteket (2020c). *Biblioteksplaner*. www.kb.se/samverkan-och-utveckling/biblioteksutveckling/biblioteksplaner.html, hämtad den 8 december 2020.

Kärnebro, K, och Lundström, U. (2019). *Utvärdering av Läslyftet. Delrapport 10: En intervjustudie av skolbibliotekariernas roll i Läslyftet*. Umeå universitet.

Landgren (2006). *Bibliotekariers yrkesroll på integrerade bibliotek Undersökning av bibliotekariers uppfattningar inom integrerade folk- och skolbibliotek.* Magisteruppsats, institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap. Borås: Högskolan i Borås.

Latham, D., Gross, M., och Witte, S. (2013). *Preparing teachers and librarians to collaborate to teach 21st century skills: Views of LIS and education faculty.* School Library Media Research, 16.

Limberg (2002). *Skolbibliotekets pedagogiska roll – en kunskapsöversikt*.

Limberg L. & Lundh A.H. (2013). *Skolbibliotekets roller i förändrade landskap: en forskningsantologi.*

Limberg, L. (2012). *Styra eller stödja?: svensk folkbibliotekspolitik under hundra år.* Borås: Högskolan i Borås.

Loertscher, D. (1988). *Taxonomies of the school library media program.*

Lärarförbundet (2018). *Remissvar Läsdelegationen (SOU 2018:57).*

Lärarnas riksförbund (2017a). *Så används resurserna i kommunala skolor och i friskolor.*

Lärarnas riksförbund (2017b). *Remissvar över SOU 2017:44 Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning.*

Lärarnas riksförbund (2018). *Remissvar Läsdelegationen (SOU 2018:57).*

Lärarnas riksförbund (2020). *Hot och våld i skolan – ett stort arbetsmiljöproblem*. www.lr.se/lon-lagar--avtal/arbetsmiljo/hot-och-vald, hämtad den 8 december 2020.

Malmberg, S. (2019). *Struktur – men hur?: handbok för skolbiblioteksamordnare*. Lund.

Mangen, A., Walgermo, B. & Brønnick, K. (2013). Reading linear texts on paper versus computer screen: Effects on reading comprehension. *International Journal of Educational Research, 58*, s. 61–68.

Munch-Petersen, V.P. (1911). *Förslag angående de åtgärder, som från statens sida böra vidtagas för främjande af det allmänna biblioteksväsendet i Sverige.*

Michie, J. & Chaney, B. (2005). *Evaluation of the Improving Literacy Through School Libraries Program Final Report*. U.S. Department of Education.

Mittuniversitetet (2020). *Enkätsvar om samarbete med utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap till Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel.*

Mjölby kommun (2019). *Yttrande över remiss Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.*

Montiel-Overall, P. (2005). A Theoretical Understanding of Teacher and Librarian Collaboration (TLC), i *School Libraries Worldwide, vol. 11*, nr. 2, s. 24–48.

Montiel-Overall, P. (2008). Teacher and librarian collaboration: A qualitative study, i *Library & Information Science Research, vol. 30*, nr. 2, s. 145–155.

Montiel-Overall, P., & Hernández, A. C. R. (2012). The effect of professional development on teacher and librarian collaboration: Preliminary findings using a revised instrument, TLC-III. *School Library Media Research, vol. 15*, 1–25.

Myndigheten för kulturanalys (2019). *Kulturvanor i Sverige 1989–2018. Kulturfakta 2019:2.*

Myndigheten för tillgängliga medier (2019). *Remissvar Demokratins skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi*.

Myndigheten för tillgängliga medier (2020). *Fortbildning*. www.mtm.se/skola/fortbildning/, hämtad den 8 december 2020.

Mångspråkiga lånecentralen (2020). *Internationella biblioteket.* http://mlc.interbib.se/sv, hämtad den 8 december 2020.

Nationella skolbiblioteksgruppen (2020). *Årets skolbibliotek*. https://skolbiblioteksgruppen.wordpress.com/arets-skolbibliotek/, hämtad den 9 december 2020.

Norges regering (2018). *14 millioner til skolebibliotek*. www.regjeringen.no/no/aktuelt/14-millioner-til-skolebibliotek/id2620089/, hämtad den 9 december 2020.

Norges regering (2020). *Rom for demokrati og dannelse Nasjonal bibliotekstrategi 2020–2023.*

Norrköpings kommun (2019). *Yttrande över remiss Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.*

Norsk Biblioteksförening (2020). *Om skolebibliotek*. https://norskbibliotekforening.no/faggruppe/nbf-skole/, hämtad den 9 december 2020.

Nygren, T. & Guath, M. (2019). *Swedish teenagers' difficulties and abilities to determine digital news credibility*. Nordicom Review.

Nygren, T., Haglund, J., Samuelsson, R., af Geijerstam, Å. & Prytz, J. (2018). *Critical thinking in national tests across four subjects in Swedish compulsory school.* Education Inquiry.

Pilerot (2019). *Arbete i regional biblioteksverksamhet.* Uppsala: Region Uppsala.

Regeringen (2005). *Regeringsuppdrag till Myndigheten för skolutveckling att bygga upp ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling*.

Regeringen (2015a). *Mål för rättsväsendet*. www.regeringen.se/regeringens-politik/rattsvasendet/mal-for-rattsvasendet/, hämtad den 7 december 2020.

Regeringen (2015b). *Kommittédirektiv Dir 2015:112. Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad.*

Regeringen (2017a). *Mer om jämställdhetspolitikens mål.* www.regeringen.se/artiklar/2017/01/mer-om-jamstalldhetspolitikens-mal/, hämtad den 7 december 2020.

Regeringen (2017b). *Mål för nyanländas etablering.* www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/, hämtad den 7 december 2020.

Regeringen (2017c). *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet.*

Regeringen (2017d) *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk, i sin lydelse genom ändringsbeslut den 29 juni 2017.*

Regeringen (2017e). *Skrivelse 2016/17:126. Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program*.

Regeringen (2017f). *Uppdrag till Statens medieråd om kampanjen No Hate Speech Movement.*

Regeringen (2018a). *Regeringens strategi för standardisering.*

Regeringen (2018b). *Uppdrag till Statens medieråd att utveckla former för en förstärkt samverkan av insatser för medie- och informationskunnighet (MIK*).

Regeringen (2018c). *Uppdrag till Universitets- och högskolerådet och Statens kulturråd att kartlägga behovet av och informera om högskoleutbildning av relevans för den kommunala kulturskolan.*

Regeringen (2019a). *Kommittédirektiv 2019:91 Stärkta skolbibliotek och läromedel*.

Regeringen (2019b). *Pressmeddelande den 19 mars 2019. Stärkt digital kompetens i läroplaner och kursplaner*.

Regeringen (2019c). *Regeringsförklaringen den 21 januari 2019*.

Regeringen (2020a). *Kommittédirektiv 2020:39. Genomförande av tillgänglighetsdirektivet.*

Regeringen (2020b). *Kommittédirektiv 2020:109 Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel*.

Regeringen (2020c). *Mål för regional utveckling.* www.regeringen.se/regeringens-politik/regional-utveckling/mal-for-regional-utveckling/, hämtad den 8 december 2020.

Regeringen (2020d). *Mål för miljö och klimat.* www.regeringen.se/regeringens-politik/miljo-och-klimat/mal-for-miljo/, hämtad den 8 december 2020.

Regeringen (2020e). Kommittédirektiv 2020:24, *En tioårig grundskola.*

Riksdagen (2009). *Betänkande 2009/10:KrU5 Tid för kultur.*

Riksdagen (2020). Statens budget 2021 – rambeslutet Finansutskottets betänkande 2020/21:FiU1.

Sandberg, T. (2014). *Avstånd och användning: En jämförande studie av lärares användning av skolbibliotek i undervisningen.* Masteruppsats, institutionen för ABM. Uppsala: Uppsala universitet.

Sekelj Blomberg (2015). *Bibliotekarier på kombinerade skol- och folkbibliotek – hur sex bibliotekarier ser på sin yrkesidentitet*. Kandidatuppsats, institutionen Biblioteks- och informationsvetenskap. Borås: Högskolan i Borås.

Skantze A. (1989). *Vad betyder skolhuset?: skolans fysiska miljö ur elevernas perspektiv studerad i relation till barns och ungdomars utvecklingsuppgifter. Diss. Stockholm: Univ. Stockholm.*

Skolebibliotek.no (2020). *Ressursside for skolebibliotek*. www.skolebibliotek.no/, hämtad den 9 december 2020.

Skolinspektionen (2018a). *Promemoria om skolbibliotek*.

Skolinspektionen (2018b). *Remissvar Läsdelegationen (SOU 2018:57).*

Skolinspektionen (2018c). *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs*

Skolinspektionen (2018d). *Undervisning om källkritiskt förhållningssätt i svenska och samhällskunskap.*

Skolinspektionen (2019). *Yttrande över Demokratins skattkammare – Förslag till en nationell biblioteksstrategi*.

Skolinspektionen (2020). *Yttrande över departementspromemorian Förordning om skolenhetsregister.*

Skolverket (2009). *Redovisning av uppdrag om uppföljning av it-användning och it-kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning.*

Skolverket (2010). *Redovisning av uppdrag om uppföljning av IT-användning och IT-kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning.*

Skolverket (2013a). *It-användning och it-kompetens i skolan.*

Skolverket (2013b). *Skolverkets lägesbedömning 2013.*

Skolverket (2015). *Skolverkets lägesbedömning 2015.*

Skolverket (2016a). *Att läsa och förstå: läsförståelse av vad och för vad?*

Skolverket (2016b). *Förskoleklassen – Ett kommentarmaterial till läroplanens tredje del.*

Skolverket (2016c). *It-användning och it-kompetens i skolan.*

Skolverket (2017a). *PIRLS 2016. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv. Rapport 463.*

Skolverket (2017b). *Skolverkets lägesbedömning 2017.*

Skolverket (2017c). *Utvärdering av statsbidraget för personalförstärkning i skolbibliotek.*

Skolverket (2018a). *PISA 2018 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.*

Skolverket (2018b). *Redovisning av uppdrag att se över i vilken mån skolbibliotekets funktion och skolbibliotekariernas kompetens i dag används på bästa sätt för att stärka utbildningens kvalitet*.

Skolverket (2018c). *Remissvar Läsdelegationen (SOU 2018:57).*

Skolverket (2019a). *Attityder till skolan 2018*.

Skolverket (2019b). *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning. Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2018.*

Skolverket (2019c). *Lärarprognos. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Skolverket (2019d). *TALIS 2018: en studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan Delrapport 1*. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2019e). *Yttrande över rapporten Demokratins skattkammare – förslag till nationell biblioteksstrategi.*

Skolverket (2019f). *Årsredovisning 2019.*

Skolverket (2020a). *Lärportalen*. https://larportalen.skolverket.se/, hämtad den 8 december 2020.

Skolverket (2020b). *Utbildningsguiden.* https://utbildningsguiden.skolverket.se/, hämtad den 8 december 2020.

Skolverket (2020c). *Officiell statistik om skolväsendet 2020*.

Skolverket (2020d). *PM – Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2019/20*

Skolverket (2020e). *Redovisning av Uppdrag om fortbildning i läs- och skrivutveckling – Läslyftet.*

Skolverket (2020f). *Yttrande avseende bidrag till friskola enligt skollagen Mål nr 3918-19*.

Skolverket (2020g). *Yttrande över departementspromemorian Förordning om skolenhetsregister.*

Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna (2019). *Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.*

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM (2019). *Svar på remiss gällande rapporten Demokratins skattkammare, förslag till en nationell biblioteksstrategi*.

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM (2020). *Yttrande över departementspromemorian Förordning om skolenhetsregister.*

Språkløyper (2019). *Skulebibliotek blir tema i tre Språkløyper-pakkar.* https://sprakloyper.uis.no/snarveier/aktuelt/skulebibliotek-blir-tema-i-tre-sprakloyper-pakkar-article129664-19779.html?articleID=129664&categoryID=19779, hämtad den 9 december 2020.

Statens medieråd (2019a). *Ungar och media.*

Statens medieråd (2019b). *Yttrande över Demokratins skattkammare Förslag till nationell biblioteksstrategi*.

Statistiska centralbyrån (2017). *Temarapport 2017:2. Lärare utanför yrket.*

Statistiska centralbyrån (2018). *Kvalitet för den officiella statistiken – en handbok Version 2:1.*

Statistiska centralbyrån (2019). *Lönesök – Hur mycket tjänar...?* www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/lonesok/, hämtad den 1 september 2020.

Statistiska centralbyrån (2020). *Rådet för den officiella statistiken*. www.scb.se/ros, hämtad den 27 november 2020.

Statskontoret (2018). Uppföljnings- och utvärderingssystemet av kultursamverkansmodellen – en översyn.

Stockholms kommun (2019). *Yttrande över remiss Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.*

Stockholms universitet (2020). *Kulturskoledidaktik: ämnesdidaktik – ingår i Kulturskoleklivet*. www.su.se/sok-kurser-och-program/hv08ks-1.482865, hämtad den 8 december 2020.

Streatfield, D. & Markless, S. (1994). Invisible learning? The contribution of school libraries to teaching and learning. London: British Library.

Sundin, O. & Haider, J. (2018). Källkritik, självkritik och källtillit. I U. Carlsson (Red.), *Medie- och informationskunnighet i den digitala tidsåldern - en demokratifråga: Kartläggning, analyser, reflektioner* (s. 59–61). Nordicom.

Svensk biblioteksförening (2019). *Yttrande Rapporten Demokratins skattkammare – Förslag till en nationell biblioteksstrategi.*

Sveriges författarförbund (2020). *Rusta biblioteken för det demokratiska uppdraget! 10 förslag från Sveriges Författarförbund 2020.*

Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Kommungruppsindelning 2017*. https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html, hämtad den 8 december 2020.

Sveriges Kommuner och Landsting (2018). *Fokus på: Skolans rekryteringsutmaningar. Lokala strategier och exempel.*

Sveriges Kommuner och Regioner (2019a). *Ekonomirapporten, oktober 2019. Om kommunernas och regionernas ekonomi.*

Sveriges Kommuner och Regioner (2019b). *Regional biblioteksverksamhet En del av det regionala uppdraget och som stöd för kommunerna.*

Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Yttrande i mål nr 3918-19 om bidrag till fristående skola enligt skollagen*.

Söderström, J. (2012). *Skolbiblioteket i lärarutbildningen: lärarstudenters syn på informationssökning och skolbibliotek.* Magisteruppsats. Borås: Högskolan i Borås.

Tallaksen Rafste, E. (2001). *Et stedt å laere eller ett stedt å vaere?: En case-studie av elevers bruk og opplevelse av skolbiblioteket*. Oslo: Unipub.

Tillväxtverket (2020). *Landsbygders kompetensförsörjning – redovisning till regeringen.*

Torsås kommun (2017). *Remissvar över SOU 2017:44 Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

Tranströmer, T. (1989). *För levande och döda: dikter*. Stockholm: Bonnier.

Umeå universitet (2020). *Överbryggande kurser för utbildning till Studie- och yrkesvägledare.* www.umu.se/utbildning/kurser/overbryggande-kurser-for-utbildning-till-studie--och-yrkesvagledare/, hämtad den 8 december 2020.

United Nations International Children Emergency Fund, Unicef, (2019). *Barn i socialt utanförskap halkar efter i samhället*. https://unicef.se/fakta/barn-i-socialt-utanforskap, hämtad den 8 december 2020.

Universitets- och högskolerådet (2019). *Antagning till högre utbildning höstterminen 2019 Analys av antagningsomgångarna och trender i antagningsstatistiken. Rapport 2019:4.*

Universitets- och högskolerådet (2020). *Antagningsstatistik från 2007 till 2020.*

Universitetskanslersämbetet (2015). *Standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring inom det europeiska området för högre utbildning (ESG) Översättning av Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), antagna vid ministerkonferensen i Jerevan, maj 2015.*

Universitetskanslersämbetet (2016). *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor Redovisning av ett regeringsuppdrag Rapport 2016:8.*

Universitetskanslersämbetet (2019). *Etablering efter kompletterande utbildning – personer med utländsk utbildning.*

Universitetskanslersämbetet (2020a). www.uka.se/statistik--analys/statistikdatabas-hogskolan-i-siffror/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/8, hämtad den 8 december 2020.

Universitetskanslersämbetet (2020b). *Utbildningsutvärderingar*. www.uka.se/kvalitet--examenstillstand/utbildningsutvarderingar.html, hämtad den 4 december 2020.

Utbildningsradion (2020). *Mediecentraler.* https://kontakt.ur.se/guide/mediecentraler, hämtad den 8 december 2020.

Växjö kommun (2019). *Yttrande över remiss Demokratins skattkammare. Förslag till en nationell biblioteksstrategi.*

Ögland, M., Lundgren, L. & Wockatz, K. (2012). *Mäta och väga om statistik och effektivitet på folkbibliotek.* Stockholm: Stockholms stadsbibliotek.

Kommittédirektiv 2019:91

Stärkta skolbibliotek och läromedel

Beslut vid regeringssammanträde den 28 november 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och föreslå åtgärder för att stärka skolbiblioteken i syfte att ge alla elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan likvärdig tillgång till skolbibliotek. I detta ingår även att utreda och föreslå åtgärder för att öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier. Utredaren ska också föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel i svensk skola.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur det kan tydliggöras i skollagen (2010:800) vad en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet ska omfatta,
- kartlägga hur samverkan mellan skolbibliotek, folkbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten ser ut och vid behov lämna förslag på hur denna samverkan kan utvecklas och stärkas, i syfte att bidra till högre kvalitet och kostnadseffektivitet,
- analysera om och i så fall hur digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans,
- föreslå hur val av ändamålsenliga och tillgängliga läromedel av hög kvalitet kan underlättas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att stärka skolbiblioteken

Skolbiblioteken är en del av det allmänna biblioteksväsendet och omfattas av bestämmelser i både skollagen och bibliotekslagen (2013:801).

Alla elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek (2 kap. 36 § skollagen). Av bibliotekslagen framgår att biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteksväsendet ska även främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Särskild uppmärksamhet ska dessutom ägnas åt personer med funktionsnedsättningar, nationella minoriteter och personer som har annat modersmål än svenska. Dessutom ska biblioteken samverka med varandra i syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser (2–5 och 14 §§ bibliotekslagen).

Det är skolhuvudmännen som är ytterst ansvariga för att eleverna har tillgång till skolbibliotek. I förarbetena till skollagen, propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* (prop. 2009/10:165 s. 284), anges att tillgång till skolbibliotek måste kunna anordnas på olika sätt beroende på de lokala förhållandena vid varje skola.

Kvaliteten på skolbiblioteken varierar

I dag kan tillgången till skolbibliotek se mycket olika ut, vilket framgår dels av Statens skolinspektions regelbundna tillsyn, dels av andra rapporter och utvärderingar på området. Läsdelegationen framhåller i sitt betänkande Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället (SOU 2018:57) att tillgången till skolbibliotek varierar och kan bestå av allt från några böcker i ett litet rum, till ett välutrustat bibliotek med många böcker, olika medier och en utbildad bibliotekarie. Skolorna har också olika möjlighet att samarbeta med närliggande folkbibliotek. Enligt Läsdelegationen råder det inte likvärdighet när det gäller alla elevers rätt till skolbibliotek. Läsdelegationen föreslår därför att frågan om bemannade skolbibliotek ska utredas och att det ska definieras vad en skolbiblioteksverksamhet är.

Skolinspektionen genomförde under 2018 en kvalitetsgranskning av skolbiblioteket som pedagogisk resurs (dnr 2016:11433). Granskningen avsåg 20 skolor. På 19 av dessa har Skolinspektionen identifierat utvecklingsområden. Det råder t.ex. stor variation mellan skolorna när det gäller beståndet av böcker och medier. Det framkommer också att skolbiblioteken främst används inom delar av svenskämnet. Därtill framgår det i rapporten att flera av skolbiblioteken uppvisar brister när det gäller att stärka elevernas medieoch informationskunnighet och förmåga att vara källkritiska. Av rapporten framgår också att myndigheten sedan tidigare identifierat ett flertal brister av betydelse för skolbibliotekens verksamhet. Det förekommer bl.a. att elever helt saknar tillgång till skolbibliotek, att rektor inte ger förutsättningar för skolbibliotekets verksamhet, att skolbibliotekarier saknas och att skolbiblioteken inte är tillräckligt synliggjorda som pedagogisk resurs.

Det är oklart hur elevers tillgång till skolbibliotek ser ut och vad en skolbiblioteksverksamhet ska omfatta

Enligt rapporten *Skolbibliotek – hur ser det ut?* (KB, dnr 6.7-2016-499) finns det inte någon fullständig bild över hur många skolbibliotek som finns i landet. Den osäkra statistiken beror enligt rapporten bl.a. på att det inte finns en gemensamt fastställd definition av vad som utgör god skolbiblioteksverksamhet.

Det är Kungl. biblioteket (KB) som tar fram Sveriges officiella bibliotheksstatistik. Skolbibliotheksstatistiken, som är en del av denna statistik, har samlats in och definierats på olika sätt under de senaste årtiondena. Vanligen har undersökningarna genomförts med flera års mellanrum och urvalsramen har varierat över tid. Eftersom statistikinsamlingen under många år varit oreglerad har personalen på skolorna och skolbiblioteken sällan etablerat rutiner för att samla in och sammanställa sådana uppgifter som efterfrågas.

För att uppfylla de kvalitetskrav som infördes 2013 i lagen (2001:99) om den officiella statistiken fastställdes en gemensam urvalsram för alla bibliotekstyper. Denna innebär att biblioteket, för att ingå i statistiken, ska vara tillgängligt för allmänheten (för eleverna när det gäller skolbibliotek), bemannat minst 20 timmar per vecka och delvis eller helt offentligt finansierat. Enligt KB:s statistik för 2018 går totalt 541 000 elever i grundskolan och gymnasieskolan på skolor som har tillgång till något av de 869 enskilda skolbibliotek som har minst

halvtidsbemanning. Det utgör cirka 37 procent av eleverna samlat. Därtill kommer de elever som har tillgång till något av de 419 integrerade folk- och skolbibliotek som finns i kommunerna. Uppgifter om antalet elever som använder dessa är dock osäkra.

I rapporten *Skolbibliotek – hur ser det ut* (KB, dnr 6.7-2016-499) framgår att Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn bedömer tillgång till skolbibliotek på huvudmannanivå. Det innebär att ett beslut om brist på tillgång till skolbibliotek kan innebära att en eller flera av huvudmannens skolor saknar detta. Enligt rapporten går det alltså inte utifrån den regelbundna tillsynen att dra någon slutsats om hur många skolor som faktiskt saknar tillgång till skolbibliotek.

I rapporten Demokratins skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi (KB, dnr 6.7-2015-1181) anges att det behövs mätbara mål, kvalitetskriterier, modeller och nyckeltal för att kunna förbättra skolbiblioteksverksamheten när det gäller pedagogik och organisation. Det behöver därför finnas statistik som ger både en helhetsbild över tillgången till skolbibliotek och möjlighet att ytterligare följa upp skolbiblioteksverksamheten. En förutsättning för en sådan statistik är dock att det är tydligare vilka krav som ställs på skolbiblioteken.

I skollagen finns ingen närmare precisering av vad som kännetecknar ett skolbibliotek. I förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 284) anges att skolbibliotek vanligtvis brukar avse en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande. Läsdelegationen framhåller i sitt betänkande att det inte är helt enkelt för en skola att veta vad ett skolbibliotek eller en skolbiblioteksverksamhet ska innehålla. Delegationen anger i samma betänkande att det enda som skolorna kan stödja sig på är de kriterier som Skolinspektionen använder vid sin tillsyn. Dessa kriterier, som återges i Skolinspektionens promemoria Skolbibliotek (2018), är bl.a. att eleverna ska ha tillgång till ett skolbibliotek i den egna skolenhetens lokaler eller på rimligt avstånd från skolan som gör det möjligt att kontinuerligt använda biblioteket. Biblioteket ska också omfatta facklitteratur, skönlitteratur, informationsteknik och andra medier samt vara anpassat till elevernas behov för att främja språkutveckling och användas som en del i undervisningen. För att främja läsning, källkritik och medie och informationskunnighet anges det vidare i Läsdelegationens betänkande att det inte räcker med att ha ett skolbibliotek. Skolbiblioteket behöver också vara bemannat med personal med bibliotekarieutbildning eller motsvarande.

Läsdelegationen föreslår mot den bakgrunden att det bör finnas en tydlig definition av vad en skolbiblioteksverksamhet ska innehålla. Som delegationen framhåller är det dock viktigt att ta hänsyn till vilka olika förutsättningar och behov skolor har när det gäller att bygga upp en fungerande skolbiblioteksverksamhet. Det är även viktigt att analysera hur skolor i glesbygd och skolor med få elever kan komma att påverkas.

Det bör således tydliggöras i skollagen vad en skolbiblioteksverksamhet ska omfatta samt hur och i vilken utsträckning ett skolbibliotek ska vara bemannat. I sammanhanget är det viktigt att beakta möjligheter till eventuella samarbeten mellan skolbiblioteken och folkbiblioteken.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur tillgången till skolbibliotek för elever i de obligatoriska, skolformerna samt i gymnasie- och gymnasiesärskolan ser ut,
- föreslå hur det kan tydliggöras i skollagen vad en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet ska omfatta,
- ge förslag på hur statistik för att följa upp skolbiblioteksverksamheten ska utformas och samlas in, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skolbiblioteken har en viktig roll för elevernas lärande

Förutom den fysiska tillgången till skolbibliotek anges i förarbetena till skollagen att skolbiblioteket ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande (prop. 2009/10:165 s. 284).

I *rapporten Skolbibliotekets roll för elevers lärande – En forsknings- och kunskapsöversikt år 2010–2015* (KB, dnr 1.1.5-2017-307) konstateras att skolbiblioteken har betydelse för elevernas lärande, dels vad gäller läsförmåga och språkutveckling, dels vad gäller informationskunnighet. För att detta ska realiseras krävs enligt rapporten dock bl.a. tillgång till skolbibliotekarier, samverkan mellan skolbibliotekarierna och lärarna samt att skolbiblioteket förstås både som funktion och som rum. Även Skolinspektionens kvalitetsgranskning av undervisning om källkritiskt förhållningssätt visar att skolor med undervisning av god kvalitet på detta område i stor utsträckning har en upparbetad sam-

verkan mellan ämneslärare och skolbiblioteket (Tematisk kvalitetsgranskning 2018, dnr 400-2017:7326).

Av läroplanerna för såväl de obligatoriska skolformerna som för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan framgår att skolbiblioteket är en del av rektors ansvar. Rektorn har enligt den läroplansändring som trädde i kraft den 1 juli 2018 ett särskilt ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens.

Skolinspektionens granskning av skolbiblioteken visar dock att skolbibliotek sällan fullt ut är en integrerad del i den pedagogiska verksamheten i skolan. Även i förslaget till den nationella biblioteksstrategin framhålls att det behövs ökad tillgång till utbildade skolbibliotekarier och bättre samverkan mellan skolbibliotekarier, ledning och lärare. Vidare anges att rektorers kunskaper i hur skolbiblioteksfunktionen kan integreras i den pedagogiska verksamheten behöver öka och att skolbibliotekariens profession behöver stärkas på såväl lokal som regional nivå genom kollegial samverkan, utbildning, ledarskap, mentorskap och nätverk.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur samverkan mellan lärare och skolbibliotekarier i de obligatoriska skolformerna samt i gymnasie- och gymnasiesärskolan ser ut i dag,
- vid behov lämna förslag på hur denna samverkan kan förbättras och hur skolbiblioteken i övrigt tydligare kan integreras i den pedagogiska verksamheten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan samverkan mellan olika biblioteksverksamheter och andra aktörer utvecklas?

Som nämnts tidigare ska biblioteken inom det allmänna biblioteksväsendet, där skolbiblioteken och folkbiblioteken ingår, samverka. Dessutom framgår det av bibliotekslagen att folkbiblioteken särskilt ska ägna uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bl.a. genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar (8 § bibliotekslagen). Detta innebär att skolbibliotek och folkbibliotek bör ha goda förut-

sättningar att samverka. I rapporten *Skolbibliotek – hur ser det ut?* (KB, dnr 6.7-2016-499) framgår dessutom att det inte finns något som hindrar att folkbibliotek kombineras med skolbibliotek eller att ett folkbibliotek bedriver sin verksamhet i en närliggande skola. Det är dock viktigt att de olika uppdragen för folkbibliotek respektive skolbibliotek upprätthålls. Vidare poängteras det i rapporten att skolbiblioteket i sin bästa form förenar två professioner med samma målgrupp och målsättning – bibliotekskompetens och pedagogisk kompetens – som tillsammans jobbar för elevernas måluppfyllelse. Även den regionala biblioteksverksamheten, där landstingen är huvudmän, kan bidra med värdefull kompetens samt ha en viktig roll när det gäller metodutveckling och medieförsörjning. Därtill framhåller Läsdelegationen i sitt betänkande (SOU 2018:57) att det bör undersökas hur digitaliseringen kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur samverkan mellan skolbibliotek, folkbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten ser ut och vid behov lämna förslag på hur denna samverkan kan utvecklas och stärkas, i syfte att bidra till högre kvalitet och kostnadseffektivitet,
- analysera om och i så fall hur digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att säkra tillgången till ändamålsenliga läromedel av hög kvalitet

Tillgång till läromedel av jämn och hög kvalitet är viktig både för lärare och elever, inte minst mot bakgrund av den utmaning som i dag råder när det gäller lärarförsörjningen och det faktum att många elever får sin undervisning av obehöriga lärare. Den pågående digitaliseringen av samhället påverkar också läromedelsområdet då produktionen och användningen av digitala läromedel ökar, liksom användningen av olika digitala kunskapskällor i undervisningen, t.ex. webbsidor. Det gör att utbudet blir svårare att överblicka för den enskilde, vilket ställer höga krav på att de som i dag ansvarar för att införskaffa läromedel väljer

dessa med stor eftertanke och omsorg. Det är i praktiken upp till lärare och rektorer att försäkra sig om att läromedel och annat material som används i undervisningen fyller sitt syfte.

Även om Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statens skolverk tar fram vissa läromedel så hanteras läromedelsproduktionen i huvudsak av olika privata företag. Det innebär att staten har ett mycket begränsat inflytande över vilka läromedel som ges ut och används i undervisningen. Oavsett detta kan det antas att nationella läroplaner, kursplaner och ämnesplaner inte sällan styr läromedlens innehåll. De företag som ingår i branschorganisationen Läromedelsföretagen har t.ex. antagit en kvalitetspolicy för läromedelsutveckling som bl.a. anger att ett läromedel ska täcka väsentliga delar av innehållet i kurs- eller ämnesplanen för det aktuella ämnet.

Statens skolinspektion genomför, utöver sin regelbundna tillsyn, kontinuerligt olika kvalitetsgranskningar av skolväsendet. En del av dessa kvalitetsgranskningar fokuserar på undervisningen i utvalda ämnen och berör då i viss mån även de läromedel som används i undervisningen. Specifika granskningar, där läromedel är i fokus, är däremot mycket ovanliga. År 2011 genomförde Skolinspektionen dock en granskning av läromedel i ämnet kemi (Kvalitetsgranskning, rapport 2011:1). Rapporten, som grundar sig dels på besök i 14 grundskolor i årskurs 4–5, dels på en genomgång av de 12 vanligast förekommande läromedlen, visar att variationen i användning av läromedel var stor, att en tredjedel av läromedlen var otidsenliga, att digitala läromedel förekom i låg utsträckning och att eleverna på nästan hälften av skolorna inte hade tillgång till läromedel som täcker väsentliga delar av ämnet. Av rapporten framgår också att skolorna inte genomförde några systematiska utvärderingar av läromedlen.

Att elever får läromedel som håller hög kvalitet, är anpassade efter undervisningen i de olika skolformerna samt till elevernas behov och förutsättningar kan vara avgörande för undervisningens kvalitet och för att varje elev ska få möjlighet att nå kunskapskraven. De centrala aktörerna, dvs. staten, läromedelsföretagen, forskarna och professionen kan behöva samarbeta för att skapa förutsättningar för att sådana läromedel ska finnas tillgängliga. Det kan t.ex. handla om hur kvaliteten på läromedel utifrån utbildningens mål kan säkras och hur tillgången till läromedel med ett smalare användningsområde, t.ex. vissa modersmål inklusive de nationella minoritetsspråken, kan säkras. Vidare kan det handla om att det finns tillgängliga och användbara läromedel

utifrån elevers olika behov och förutsättningar. Det kan också röra sig om att tillhandahålla lärarhandledningar för undervisningen i olika ämnen eller lektionsupplägg som lärare kan hämta inspiration från. Det är samtidigt väsentligt att understryka att professionen även i fortsättningen ska ha möjlighet att, utifrån aktuell undervisningssituation och elevgrupp, bestämma vilka läromedel som ska användas.

Utredaren ska därför

- analysera hur val av läromedel och andra undervisningsmaterial görs,
- föreslå hur val av ändamålsenliga och tillgängliga läromedel av hög kvalitet kan underlättas,
- föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Kontakt med Tillväxtverket ska tas i tidigt skede i syfte att diskutera möjligheter att få stöd i kommitténs arbete med konsekvensutredningen. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen och alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska förhålla sig till förslagen i Läsdelegationens betänkande *Barn och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället* (SOU 2018:57) och rapporten *Demokratins skattkammare – förslag till en nationell bibliotheksstrategi* (KB, dnr 6.7-2015-1181) samt till de olika rapporter som tagits fram inom ramen för arbetet med strategin. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och näringslivsaktörer, bl.a. Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Kungl. Biblioteket, Statens kulturråd, Statens medieråd, Myndigheten för tillgängliga medier, Sveriges kommuner och landsting, Läromedelsföretagen och Friskolornas riksförbund. Utredaren ska även hålla sig informerad om arbetet i andra relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:109

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel (U 2019:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 oktober 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 november 2019 kommittédirektiv om stärkta skolbibliotek och läromedel (dir. 2019:91). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 november 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Rekommendationer i IFLA:s riktlinjer för skolbibliotek (2015)

1. Skolbibliotekets uppdrag och syften bör tydligt anges i formuleringar som är förenliga med principerna i IFLA:s/Unescos skolbiblioteksmanifest och de värderingar som uttrycks i Förenta Nationernas deklaration om barnets rättigheter, Förenta nationernas deklaration om ursprungsfolkens rättigheter och IFLA:s kärnvärden.
2. Skolbibliotekets uppdrag och syften bör fastställas i ordalag som är förenliga med de nationella, regionala och lokala utbildningsmyndigheternas förväntningar, och även med målen i skolans läroplan.
3. Det bör finnas en plan för utvecklingen av de tre inslag som är nödvändiga för ett skolbiblioteks framgång: en kvalificerad bibliotekarie, ett bestånd som stöder skolans läroplan och en detaljerad plan för skolbibliotekets pågående tillväxt och utveckling.
4. Övervakning och utvärdering av skolbibliotekets tjänster och program, såväl som av skolbiblioteksperSonalens arbete, bör utföras regelbundet för att säkerställa att skolbiblioteket uppfyller skolsamhällets föränderliga behov.
5. Det bör finnas lagstiftning rörande skolbibliotek på lämplig myndighetsnivå eller myndighetsnivåer för att säkerställa att de rättsliga skyldigheterna tydligt fastställs för upprättande, stöd och kontinuerlig förbättring av skolbibliotek som är tillgängliga för alla elever.

6. Det bör finnas lagstiftning rörande skolbibliotek på lämplig myndighetsnivå eller myndighetsnivåer för att säkerställa att de etiska skyldigheterna för alla som ingår i skolsamhället tydligt fastställs, inklusive rättigheter såsom likvärdig åtkomst, informationsfrihet och personlig integritet, upphovsrätt och immateriell äganderätt samt barns rätt till kunskap.
7. Skolbibliotekens tjänster och program bör stå under överinseende av en yrkesutbildad skolbibliotekarie som har formell utbildning i skolbibliotekskunskap och klassrumsundervisning.
8. En yrkesutbildad skolbibliotekaries roller bör tydligt definieras så att de inbegriper undervisning (dvs. främjande av litteracitet och läsning, forskningsinriktad och resursbaserad undervisning), biblioteksförvaltning, skolomfattande ledarskap och samarbete, interaktion med samhället samt marknadsföring av bibliotekstjänster.
9. All skolbiblioteksperson – yrkesutbildad, paraprofessionell och frivillig – bör vara klart införstådd med sina roller och skyldigheter att arbeta i enlighet med bibliotekets principer, inklusive de som rör alla biblioteksbesökares likvärdiga tillgång, rätt till personlig integritet och rätt till kunskap.
10. All skolbiblioteksperson bör sträva efter att skapa bestånd som innehåller fysiska och digitala resurser som är förenliga med skolans läroplan och med de nationella, etniska och kulturella identiteterna hos medlemmarna i skolsamhället. Personalen bör även sträva efter att öka tillgången till resurserna genom förfaranden såsom katalogisering, kuratering och resursdelning.
11. Skolbibliotekets lokaler, utrustning, bestånd och tjänster bör stödja elevernas och lärarnas undervisnings- och lärandebehov. Dessa lokaler, denna utrustning, detta bestånd och dessa tjänster bör utvecklas allt eftersom undervisnings- och lärandebehoven förändras.
12. Förbindelserna mellan olika skolbibliotek och skolbibliotekens förbindelser med folkbibliotek och akademiska bibliotek bör utvecklas för att främja tillgängligheten till resurser och tjänster och för att stödja bibliotekens gemensamma ansvar för alla samhällsmedborgares livslånga lärande.

13. En skolbibliotekaries centrala undervisningsverksamhet bör inriktas på följande: främjande av litteracitet och läsning, undervisning i medie- och informationskunnighet, forskningsbaserad undervisning, teknikintegration och yrkesutveckling för lärare.

14. De tjänster och program som tillhandahålls genom skolbiblioteket bör utvecklas gemensamt av en yrkesutbildad skolbibliotekarie som arbetar i samförstånd med rektor, läroplansansvariga, lärarkollegor, medlemmar av andra biblioteksgrupper och medlemmar av kulturella, språkliga, ursprungsfolkliga och andra unika befolkningar för att bidra till att skolans akademiska, kulturella och sociala mål uppnås.

15. Evidensbaserad praktik bör vara vägledande för skolbibliotekets tjänster och program och bör tillhandahålla de data som behövs för förbättringar av yrkesutövningen och för att se till att skolbibliotekets tjänster och program tillför ett positivt bidrag till skolans undervisning och lärande.

16. Användningen av och stödet för skolbibliotekets tjänster och program bör förstärkas med planerad och systematisk kommunikation med skolbiblioteksanvändarna – nuvarande och potentiella – och med bibliotekets intressenter och beslutsfattare.

Källa: International Federation of Library Associations and Institutions, IFLA (2015). *IFLA:s riktlinjer för skolbibliotek*, i svensk översättning av Svensk Biblioteksförening.

Skolinspektionens bedömningsmatris vid kvalitetsgranskning om skolbibliotek som pedagogisk resurs (2018)

Tabell 1 **I vilken utsträckning använder skolan skolbiblioteket som en integrerad del i den pedagogiska verksamheten?**

Bedömningspunkter	Indikatorer*	Förtydligande exempel
1 A Skolbibliotekets verksamhet är på ett likvärdigt sätt en integrerad del av skolans undervisning och främjar elevers lärande och utveckling	Lärare och skolbibliotekarien planerar relevanta delar av undervisning tillsammans.	Har gemensam tid för planering. Skolbibliotekarien har skaffat sig kännedom om elevernas läsförmåga och behov. Skolbibliotekarien har skaffat sig kännedom om elevernas digitala kompetens.
	Skolbibliotekarien deltar aktivt i arbetet i klassrummet.	Skolbibliotekarien är med på lektioner i olika årskurser och ämnen. Leder lektioner.
	Skolbiblioteket är en resurs i flertalet av skolans ämnen.	Skolbiblioteket används i ett flertal av skolans ämnen utifrån behov.
	Skolbibliotekets verksamhet främjar elevernas kunskapsutveckling.	Exempelvis tillför skolbiblioteksverksamheten dimensioner i olika teman och i olika ämnen.
	Skolbibliotekets verksamhet är en del av skolans värdegrundsarbete.	Skolbiblioteket har en planerad verksamhet för värdegrundsfrågor t.ex. dikter om vänskap i en årskurs, texter om människors olikheter i en årskurs osv. Skolbibliotekarien är en självklar samarbetspartner då problem uppstår i en klass.
	Skolbiblioteket används och anpassas på ett likvärdigt sätt utifrån elevers och elevgruppers olika behov.	Exempel på grupper som biblioteket och dess verksamhet kan anpassas efter: – Elever som behöver extra utmaningar

Bedömningspunkter	Indikatorer*	Förtydligande exempel
		– Elever som behöver extra stöd – Annat modersmål – Minoritetsspråk – Funktionsvariationer – Alla lärare/ämnen använder skolbiblioteket. Biblioteket kan också ha egen klassöverskridande gruppverksamhet till exempel för elever med dyslexi eller specifika intressen.
	Skolbibliotekets verksamhet genomsyras av jämställdhetsaspekter.	Hos lärarna finns kunskap om pojkars och flickor olika läsbeteende och läsvanor. Det finns strategier för att motverka att elever hamnar i könsstereotypa beteende till exempel för att öka pojkars läslust och läsförmåga.
	Skolbiblioteket har en inbjudande miljö för alla elever.	Till exempel exponeras böcker och media på ett inbjudande sätt. Alla elever känner en tillhörighet på skolbiblioteket.
	Elever har inflytande över skolbibliotekets verksamhet	Inköp, ex nya böcker, när biblioteket görs om. Öppettider. Aktiviteter, ex poesidagar. Undervisningen, ex projekt/hur man arbetar med källkritik
1 B Skolbiblioteket stärker elevernas läsförmåga och läsintresse	Skolbibliotekarien har god kännedom om elevernas läsförmåga.	Skolbibliotekarien tar del av lärares diagnostisering/kartläggning av elevernas läsförmåga och kan hjälpa till att hitta relevant litteratur. Skolbibliotekarien deltar i planering av den fördjupade läsundervisningen. Skolbibliotekarien är involverad i skolans arbete med läslyftet.
	Skolbibliotekarien har kompetens för att arbeta med att stärka elevernas läsförmåga och läsintresse.	Skolbibliotekarien har utbildning och kompetens avseende fördjupad läsinlärning t ex lässtrategier.

Bedömningspunkter	Indikatorer*	Förtydligande exempel
	Skolbibliotekarien har god kännedom om elevernas läsintresse.	Skolbibliotekarien undersöker hur elevernas läsintresse utvecklas över tid, exempelvis genom att samtala med eleverna. Skolbibliotekarien lär känna elever och klasser när de börjar på skolan, för att utifrån det kunna följa elevernas utveckling. Skolbibliotekarien får information från lärare om hur elevernas läsintresse utvecklas över tid.
	Skolbibliotekarien har kännedom om den undervisning som bedrivs avseende läsförmåga och läsintresse.	Skolbibliotekets roll för att stödja elevers läsförmåga och läsintresse diskuteras kontinuerligt.
	Skolbibliotekarien är delaktig i den undervisning som bedrivs avseende läsförmåga och läsintresse.	
	Skolbibliotekets egna verksamhet främjar elevernas läsförmåga och läsintresse.	Det finns verksamhet ”frikopplat” från den övriga undervisningen på skolbiblioteket som stödjer elevernas läsförmåga och läsintresse.
1 C Skolbiblioteket stärker elevernas medie- och informationskunnande (MIK) samt förmåga att vara källkritiska	Skolbibliotekarien har kännedom om elevernas medie- och informationskunnande (MIK).	Skolbibliotekarien lär känna elever och klasser när de börjar på skolan för att utifrån det kunna följa elevernas utveckling när det gäller digitalt användande och kompetens.
	Skolbibliotekarien har kompetens för att arbeta med att stärka elevers medie- och informationskunnande (MIK) och förmåga att vara källkritiska.	Skolbibliotekarien har utbildning och kompetens avseende medie- och informationskunnande (MIK).
	Skolbibliotekarien har kännedom om elevernas förmåga att vara källkritiska.	
	Skolbibliotekarien har kännedom om den undervisning som bedrivs avseende medie- och informationskunnande (MIK) samt källkritik.	Skolbibliotekets roll för att stödja elevers medie- och informationskunnande (MIK) samt förmåga att vara källkritiska.

Bedömningspunkter	Indikatorer*	Förtydligande exempel
	Skolbibliotekarien är delaktig i den undervisning som bedrivs avseende medie- och informationskunnande (MIK) samt källkritik.	Kännedom om undervisning som bedrivs. Delaktig i undervisning som bedrivs. Ansvarig för att planera och genomföra delar av den undervisning Handleda lärare när det gäller MIK och källkritik.
	Skolbibliotekets egna verksamhet främjar elevernas medie- och informationskunnande (MIK) samt källkritiska förmåga.	Det finns verksamhet ”frikopplat” från den övriga undervisningen på skolbiblioteket som stödjer elevernas medie- och informationskunnande (MIK) samt källkritiska förmåga.

* Alla indikatorer behöver inte ha noterats för att en bedömning ska kunna göras.

Tabell 2 I vilken utsträckning tar rektor ansvar för en väl fungerande samverkan mellan skolbibliotek och lärare?

Bedömningspunkter	Indikatorer*	Förtydligande exempel**
2 A Rektor tar ansvar för skolbiblioteket som pedagogisk resurs	Rektor har kunskap om vilken betydelse en väl fungerande skolbiblioteksverksamhet har för elevernas kunskapsutveckling	Rektor har fått fortbildning om skolbibliotekets betydelse. Rektor har nätverk med andra rektorer där bland annat (eller enbart) skolbiblioteksfrågan lyfts. Huvudmannen är aktivt intresserad och stöttande när det gäller skolbiblioteksverksamheten (ex Linköping). I kommunen finns en biblioteksplan där skolbiblioteksverksamheten berörs.
	Rektor har god kännedom om det egna skolbibliotekets verksamhet, förutsättningar, utmaningar och framgångsfaktorer.	Rektor har kontinuerliga samtal om skolbibliotekets betydelse och förutsättningar med lärare i olika ämnen och skolbibliotekarien. På skolan kartläggs hur biblioteket ser ut, vilka resurser som finns samt vad som behöver utvecklas.
	Rektor tar ansvar för att skolbibliotekets lokaler, fysiska och digitala innehåll, bemanning och öppettider motsvarar elevernas behov.	Rektor har god kännedom om elevernas behov till exempel avseende behov av särskilt stöd, behov av utmaningar, annat modersmål, funktionsvariationer, den psykosociala situationen i elevgrupper och klasser osv. Skolbibliotekets bemanning, öppettider, verksamhet, fysiska och digitala innehåll samt lokalernas läge och utformning styrs av elevernas identifierade behov.
	Rektor tar ansvar för skolbibliotekets roll i elevernas kunskapsutveckling.	Rektorer ser till att skolbiblioteket har en självklar roll då undervisningen planeras och genomförs. Det finns rutiner för vad biblioteket ska arbeta med i de olika årskurserna. Skolbibliotekarien sitter med i skolutvecklingsgrupper t ex språkutvecklingsgrupp.

Bedömningspunkter	Indikatorer*	Förtydligande exempel**
	Rektor tar ansvar för skolbibliotekets roll i skolans värdegrundsarbete.	Rektor ser till att skolbiblioteket har en självklar roll i skolans värdegrundsarbete till exempel genom att arbeta med MIK, källkritik och delta i planering och genomförande av värdegrundsarbetet. Skolbiblioteket har en planerad verksamhet för värdegrundsfrågor t ex dikter om vänskap i en årskurs, texter om människors olikheter i en årskurs osv. Skolbibliotekarien är en självklar samarbetspartner om/i en klass. Rektorn kan då fråga ”Vad kan du bistå med?”.
	Skolbibliotekets verksamhet är synliggjord på skolan och för eleverna.	Skolbiblioteket är omnämnt i till exempel informationsmaterial eller på hemsidan. Skolbiblioteket har en central plats i elevernas utbildning och de känner väl till skolbibliotekets verksamhet. Information om skolbiblioteket och dess verksamhet har en självklar plats i introduktionen av nyanställda lärare.
	Skolbibliotekets verksamhet är en del av skolans kvalitetsarbete.	I kvalitetsarbetet följs skolbibliotekets verksamhet upp och utvecklingsbehov identifieras. Skolan har en skolbiblioteksplan där mål och utvecklingsområden definieras.
	Rektor har tydligt uttalade förväntningar på skolbibliotekarien och hens uppdrag.	Skolbibliotekariens uppdrag är tydligt uttalat både för skolbibliotekarien och för lärare.
	Rektor har tydligt uttalade förväntningar på att, och hur, lärare ska använda skolbiblioteket likvärdigt.	Rektorn ställer frågor på medarbetarsamtal om hur läraren använder skolbiblioteket. Rektorn arbetar för att skolbiblioteket används generellt av alla lärare på skolan, inte bara av eldsjälar.
	Rektor har tydligt uttalade förväntningar på att, och hur, lärare ska använda skolbiblioteket utifrån elevers olika behov.	Rektor har god kännedom om elever och elevgruppers behov och uttalar förväntningar om hur skolbiblioteket ska fylla en roll för att tillfredsställa de behov eleverna har.

Bedömningspunkter	Indikatorer*	Förtydligande exempel**
2 B Rektor tar ansvar för att personalen har tillräcklig kompetens	Lärare i olika årskurser och i olika ämnen har kunskap om hur skolbiblioteket kan användas som pedagogisk resurs.	Lärare i olika årskurser och i olika ämnen och skolbibliotekarien har kunskap om varandras uppdrag. Lärarna har kompetens för att kunna använda skolbiblioteket som en integrerad del av undervisningen. Skolbibliotekarien har kompetens för att kunna se till att skolbiblioteket är en del av skolans samlade pedagogiska resurs. Rektorn tar ansvar för att skolbibliotekarien är väl insatt i skolans styrdokument. Skolbibliotekarien uppmuntras att ha kontakter på andra skolor t.ex. i nätverk där skolbiblioteksverksamheten berörs.
	Personalen på skolbiblioteket är insatta i skolans läsfrämjande arbete i olika årskurser.	
	Personalen på skolbiblioteket är insatta i skolans arbete med MIK och källkritik i olika årskurser.	
2 C Rektor ger förutsättningar för en väl fungerande samverkan	Personalen får tid för att kunna samarbeta om undervisningens innehåll, upplägg och genomförande.	Skolbibliotekarien deltar på gemensamma konferenser på skolan, exkluderas inte pga att ”det är bra om skolbiblioteket är öppet i stället”.
	Personalen får gemensam kompetensutveckling.	

* Alla indikatorer behöver inte ha noterats för att en bedömning ska kunna göras.
** Om exempel saknas bedöms indikatorn vara tillräckligt tydlig.
Källa: Skolinspektionen (2018). Skolbiblioteket som pedagogisk resurs.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]