

BIBLIOTEKS- DÖDEN



Innehåll

Biblioteksdöden	3
Nedmonteringen av folkbiblioteken	3
Unikt biblioteksindex	4
En majoritet utan skolbibliotek	5
Stora skillnader mellan kommuner	6
Bibliotek och politik	9
Bibliotekslagstiftning genom historien	9
Sveriges första allomfattande bibliotekslag	9
Minskat utrymme för tolkning	11
En nationell biblioteksstrategi	12
Skolbiblioteksutredningen	13
Fakta som svider	14
Bilaga 1 – Biblioteksindex	16
Bilaga 2 – Skolbibliotek	23

Biblioteksdöden

Ett läsvänligt land kräver en förstklassig infrastruktur för läsning. Bibliotek är grundbulten i den infrastrukturen. Bibliotek är så mycket mer än bara en källa för gratis tillgång till böcker och informationssökning. De är kärnan i mycket av den läsfrämjande verksamhet som finns i samhället, i synnerhet när det gäller barn och ungdomar. De är mötesplatser. Att bibliotek är väl utrustade, väl bemannade och tillgängliga såväl sett till geografisk position som funktion är en oundgänglig del av ett läsvänligt land.

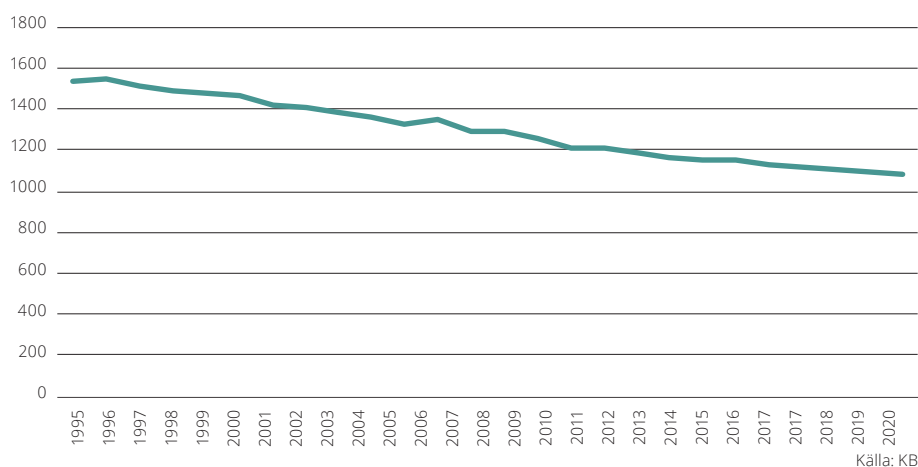
Genom bearbetad statistik från Kungliga biblioteket och Skolverket så ämnar denna rapport presentera nya fakta om barn och ungas tillgång (eller bristen på den) till bibliotek i Sverige. Rapporten kommer gräva djupare i statistiken som beskriver den biblioteksdöd som råder i Sverige. Bland annat genom att titta på såväl antalet folkbibliotek som att göra jämförelser mellan hur fristående skolor står sig gentemot kommunala när det kommer till att erbjuda sina elever tillgång till enskilda skolbibliotek.

Rapporten kommer även presentera en sammanfattning av bibliotekspolicyn i Sverige, hur åsiktslandskapet ser ut i skrivande stund och vilka åtgärder som kan tänkas vända den negativa utvecklingen som beskrivs i den här rapporten.

Nedmontering av folkbiblioteken

De senaste 25 åren har 3 av 10 folkbibliotek försvunnit, vilket motsvarar 20 nedlagda folkbibliotek per år. Den nedåtgående kurvan är dessutom ännu inte brutten. De senaste 10 åren har det försvunnit drygt 10 folkbibliotek varje år. Det görs satsningar – det har tillkommit en bibliotekslag och en nationell biblioteksstrategi har diskuterats. Men var finns den vision kring svenska bibliotek som faktiskt står i paritet med de många vackra orden om vikten av läsning? Var finns de insatser som vänder kurvan?

Diagram 1. Antal folkbibliotek, 1995–2020



När infrastrukturen fallerar får det konsekvenser. Utlåningen från biblioteken minskar men följderna är vidare än så. Biblioteksdöden är ett fundamentalt hot mot visionen om ett läsvänligt land.

”De senaste 25 åren har 3 av 10 folkbibliotek försvunnit vilket motsvarar 20 nedlagda folkbibliotek per år.”

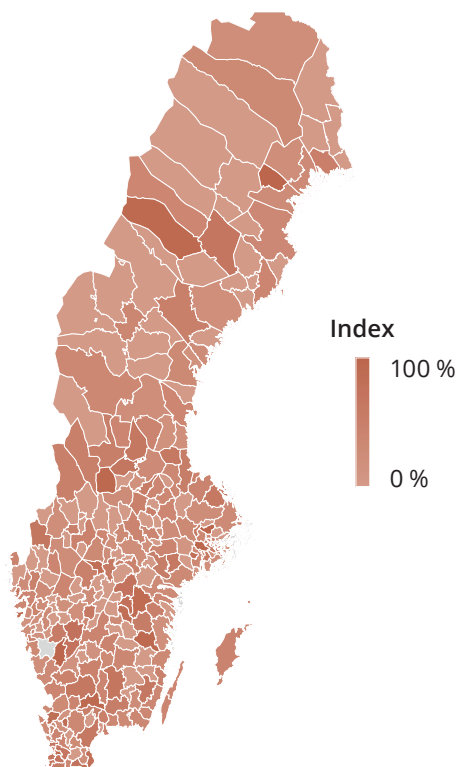
Bilden av biblioteksdöden är inte entydig. Det är stora skillnader mellan olika delar av landet. Det finns kommuner som satsar stort och det finns de där bibliotek är en mer undanskymd och bortglömd fråga.

Unikt biblioteksindex

För den här rapporten har ett unikt biblioteksindex tagits fram. Syftet är att ge en bild, utifrån flera dimensioner, av läget för folkbiblioteken i landets kommuner. Indexet är en sammanvägning av tre mått: antal folkbibliotek, inköp av nya böcker till folkbiblioteken samt hur mycket pengar som satsas på verksamheten. Alla tre mått viktas lika och resultatet blir ett index som mäter hur långt ifrån den bästa kommunen varje kommun ligger på en 100-gradig skala. Alltså, om en kommun skulle ligga i topp i alla tre dimensionerna skulle den få index 100.

Två kommuner, Sorsele och Åsele, når ett index på över 80 medan de i botten ligger på knappt 20. För 15 kommuner saknas det uppgifter vilket gör att de inte får något index. Detta beror på att kommunerna själva inte har rapporterat in någon data till Kungliga biblioteket om deras biblioteksverksamhet.

Diagram 2. Biblioteksindex, kommuner, 2020



Det finns en viss snedvridning där befolkningsmässigt små kommuner får ett något högre index. Det kan bero på att index utgår från mått räknade per invånare och att det finns en basplatta, till exempel minst ett bibliotek, som ingen kommun saknar. I en väldigt liten kommun kommer den basplattan att delas på ett litet antal invånare vilket tenderar att ge ett högre index. Det är dock stora skillnader även inom samma storleksgrupp och skillnader i index drivs till allra största delen av kommunens ambitioner.

Det finns också en tydlig koppling mellan index och måttet som anger antal

¹ För en fördjupad beskrivning av index och resultat för alla kommuner se bilaga 1

Folkbibliotek

10 i topp

Sorsele

Åsele

Ydre

Arjeplog

Vindeln

Dorotea

Bräcke

Bjurholm

Karlsborg

Malå

10 i botten

281 Upplands Väsby

282 Värmdö

283 Örebro

284 Österåker

285 Huddinge

286 Tyresö

287 Stockholm

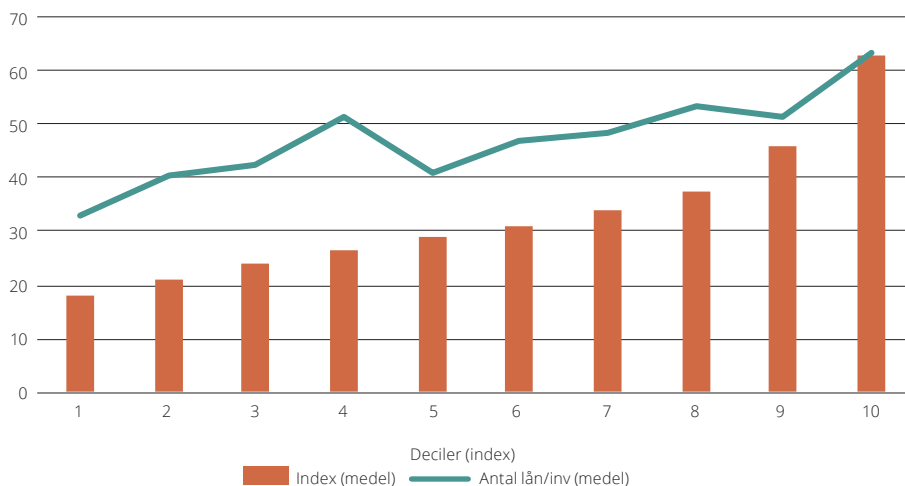
288 Sollentuna

289 Solna

290 Mullsjö

bibliotekslån per invånare. Med andra ord, ifall kommuner satsar på sina folkbibliotek ger det resultat för läsandet i form av att det lånas fler böcker i de kommunerna. När kommunerna delas i tio jämnstora grupper utifrån deras index, är det mönstret tydligt – vilket visualiseras i grafen nedan.

Diagram 3. Relationen mellan biblioteksindex och utlåning



Bibliotekslagen slår fast att alla kommuner ska ha folkbibliotek. De stora skillnaderna i biblioteksindexet visar att det inom den ramen ryms högst skilda världar. Det är värt att notera att relativt fattiga kommuner i Norrlands inland ligger avsevärt högre än många rikare kommuner i och kring storstäderna. Och det ger resultat i form av låne- och sannolikt läsvanor.

Bibliotek är en kommunal kärnverksamhet och alla svenska kommunpolitiker har ett ansvar för att stoppa biblioteksdöden. Men det räcker inte. Alla kommuner, och då i synnerhet de i botten av biblioteksindex, behöver se över hur de behandlar landets bibliotek. Det finns mycket av lära av de kommuner som toppar listan, inte minst att satsningar på bibliotek leder till fler boklån och mer läslust.

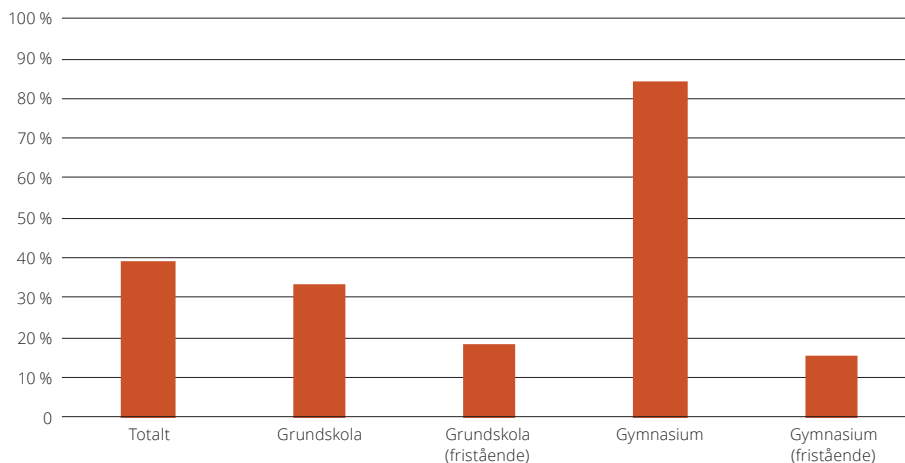
En majoritet utan skolbibliotek

Läsande barn och unga är det bästa måttet på ett läsvänligt land. Det gör skolbiblioteken till något av en spjutspets i bygget av ett läsvänligt land. I dagens Sverige är det en trubbig spets. Genom att bearbeta statistik från Kungliga biblioteket och Skolverket ger denna rapport den mest heltäckande bilden hittills av läget för de svenska skolbiblioteken. Resultatet är nedslående. Faktum är att inte ens fyra av tio svenska skolelever har tillgång till ett bemannat skolbibliotek.

Det är dramatiska skillnader mellan olika skolstadier och mellan offentliga samt fristående skolor. Över 80 procent av gymnasisterna i kommunala gymnasieskolor har tillgång till skolbibliotek medan andelen bara är 15 procent i fristående gymnasier. I grundskolan har en tredjedel av eleverna i kommunala skolor tillgång till bibliotek medan siffran bara är 18 procent för de fristående skolorna.

”Över 80 procent av gymnasisterna i kommunala gymnasieskolor har tillgång till skolbibliotek medan andelen bara är 15 procent i fristående gymnasier.”

Diagram 4. Andel elever med tillgång till skolbibliotek i olika skolformer



Källa: KB, Skolverket och egna beräkningar

Återigen är det stora skillnader i landet. I 88 av landets kommuner, nära en tredjedel, finns det inte ett enda bemannat skolbibliotek. I endast fyra kommuner har alla elever tillgång till skolbibliotek. Det finns vissa mönster där Östergötland och delar av Småland ligger bra till men bra och dåliga kommuner finns i hela landet.

Stora skillnader mellan kommuner

I den här rapporten har bara så kallade enskilda skolbibliotek inkluderats. Ett enskilt skolbibliotek är ett bemannat bibliotek som är utformat specifikt för skolelever och kan användas som en resurs i det pedagogiska arbetet samt fungera som en plats där barn bygger läslust eller får möjlighet till studiero.

Enligt KB:s statistik omfattas utöver detta 125 000 elever av integrerade folk- och skolbibliotek. Det är tänkt att vara folkbibliotek med ett särskilt ansvar att också fungera som skolbibliotek. En granskning av de uppgifter som kommunerna lämnat till KB visar dock att det finns stora tveksamheter kring hur detta redovisas. Det finns kommuner, som till exempel Örnsköldsvik, där man redovisar att fler elever täcks av det integrerade folk- och skolbiblioteket än vad det finns elever i hela kommunen. Detta samtidigt som det faktiskt finns flera enskilda skolbibliotek i Örnsköldsvik.

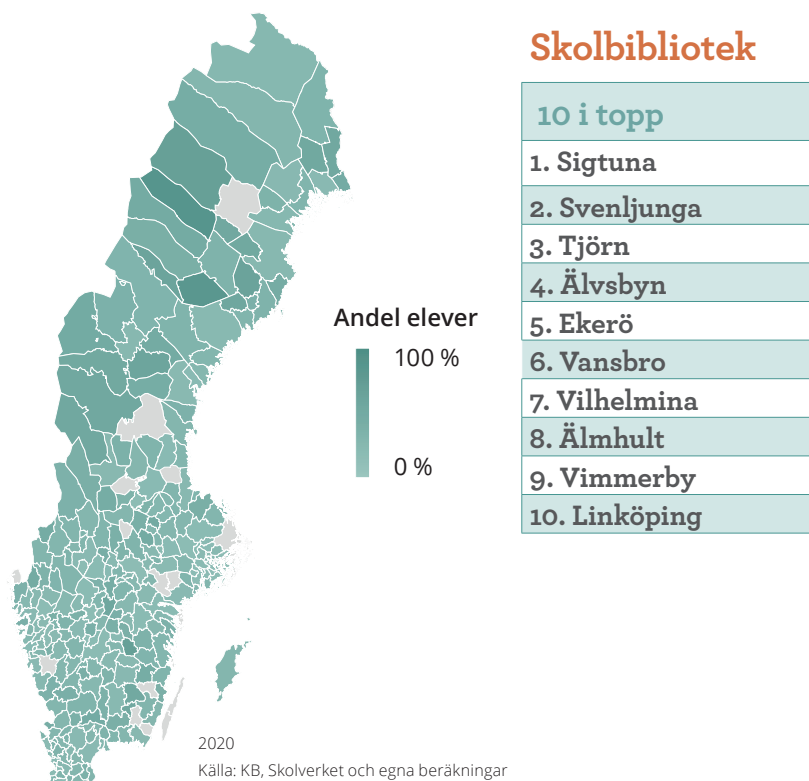
Bedömningen i sin helhet är att den data som redovisas till KB inte är tillräckligt trovärdig för att gå in i kartan nedan som beskriver läget för skolbiblioteken i Sverige – även om det oundvikligen betyder att vissa kommuner "orättvist" kommer att få en nolla i kolumnen över andel elever som har tillgång till skolbibliotek. Men detta är alltså på grund av att den statistik som kommunerna själva rapporterar till KB inte håller måttet.

Till exempel finns det kommuner som Överkalix, där kommunens styrdokument tydligt visar att det finns en seriös ambition för folkbiblioteket att också fungera som skolbibliotek. Kommuner som Överkalix drabbas därför av metodvalet då de uppvisar en hög ambitionsnivå med sin biblioteksverksamhet i stort.

² Se bilaga 2 för närmare definition av skolbibliotek och en fördjupad diskussion kring statistiken och hur den ska tolkas

Trots denna invändning måste det ifrågasättas ifall folkbiblioteket verkligen kan fylla samma roll som ett enskilt och bemannat skolbibliotek kan göra – vilket gör det relevant att exkludera Överkalix från statistiken.

Diagram 5. Andel elever med tillgång till skolbibliotek, kommuner



”Jämfört med 2015 finns det trots allt en svag ökning av antalet skolbibliotek. Detta gäller dock kommunala skolor, för fristående finns det en viss minskning.”

Som framgår av kartan så finns det alltså stora skillnader i tillgången till skolbibliotek bland Sveriges skolelever. I bästa fall skulle hela kartan vara roströd, men så är alltså inte fallet idag.

Det saknas långa tidsserier för utvecklingen av antalet skolbibliotek i Sverige men jämfört med 2015 finns det trots allt en svag ökning av antalet skolbibliotek. Detta gäller dock bara kommunala skolor, för de fristående finns det en viss minskning.



Bibliotek och politik

Det går inte att bestrida att det är positivt ifall skolbarn har tillgång till bibliotek där de får möjlighet att kostnadsfritt låna så väl kurslitteratur, skönlitteratur och ta del av andra typer av medier. Det ger barn möjlighet till pedagogisk och intellektuell utveckling, samtidigt som det överbryggar ojämlikheter och bygger läslust. Bibliotek erbjuder dessutom en plats dit barn och unga kan söka sig för studiero, inte minst barn som har en stökig hemmamiljö. Men som framgår av denna rapport så är empirin alltså väldigt tydlig: tillgången till såväl skolbibliotek som folkbibliotek blir alltmer begränsad för Sveriges barn och unga.

För ett välfärdsland som Sverige där likvärdigheten hålls högt, är statistiken besvärlig. Det här avsnittet kommer titta på politiken som ligger till grund för biblioteksdöden. Hur har bibliotekens utveckling sett ut och vad har påverkat debatten? Hur har lagstiftningen utvecklats i Sverige från den första svenska bibliotekslagen? Hur ser åsiktslandskapet ut och hur kan framtiden för landets folkbibliotek och skolbibliotek komma att se ut?

Bibliotekslagstiftning genom historien

Reglering av bibliotek slog igenom på allvar i världen under den senare delen av 1800-talet. I och med industrialiseringen och de begynnande välfärdsstaternas framväxt började lagstiftarna inse vikten av att kunna erbjuda sina medborgare folkbibliotek, och i förlängningen stimulera den intellektuella och demokratiska utvecklingen.

Då innefattade lagstiftningen främst skrivningar om finansieringen av folkbibliotek genom att föreskriva hur lokala myndigheter skulle kunna ta ut skatter för att finansiera folkbibliotek. Ett av de tidigaste exemplen på sådan lagstiftning kom till i Storbritannien, när 1849 års "Public Libraries Act" antogs av Underhuset. Lagen innebar att alla kommuner med minst 10 000 medborgare kunde ta ut en biblioteksskatt för att underlätta för byggnationen av offentliga folkbibliotek för sina invånare.

Inspirerade av bland annat denna tidiga brittiska lagstiftning så introducerades de första bibliotekslagarna i Norden i början av 1900-talet. Sverige fick sin första biblioteksförfattning 1905, Danmark och Finland 1920 respektive 1928, medan Norges bibliotekslag röstades igenom 1935. De nordiska bibliotekslagarna var under den här tiden statsbidragslagar som likt den brittiska lagen ämnade att förtydliga finansieringen av kommunala folkbibliotek. Andra delar av biblioteksväsendet såsom skolbiblioteken var inte inkluderade i dessa tidiga versioner av lagstiftning.

Bibliotekslagstiftning, en förvaltningspolitisk utmaning

De tidiga bibliotekslagstiftningarna försökte alltså hitta en finansieringsmodell för folkbibliotek. Men det finns inte *en* mall som fungerar för alla världens länder, tvärtom är varje land tvunget att anpassa sitt allmänna biblioteksväsende efter den förvaltningspolitiska modell som råder i landet. En viktig faktor att ta hänsyn

”För ett välfärdsland som Sverige där likvärdigheten hålls högt, är statistiken besvärlig.”

till är kommunernas kompetensgrad, det vill säga vilka befogenheter de har att genomföra olika typer av ärenden. En annan är den administrativa strukturen, alltså till hur många medborgare som kommunerna förväntas tillhandahålla service.

I Storbritannien, till exempel, har de lokala myndigheterna höga invånarantal, begränsad kompetensnivå och måste styras med hjälp av lagar på nationell nivå. I Frankrike, där administrationen är centraliserad, finns det över 35 000 kommuner med i genomsnitt 1600 medborgare som har viss kompetens att utföra samhällsservice i ett antal frågor. I de nordiska länderna har kommunerna ett utbrett självstyre och allmän kompetens, och har väldigt stora skillnader när det gäller antalet invånare per kommun.

Precis som med annan samhällsservice ligger alltså utmaningen med en fungerande bibliotekslagstiftning i att hitta en modell som passar landets förvaltningsstruktur, utan att tumma på likvärdigheten i tillgång av bibliotekstjänster. Dessutom hamnar biblioteken, framför allt skolbiblioteken, ofta mellan stolarna rent politiskt och administrativt i och med att ansvaret för bibliotekspolitik kan sorteras under såväl utbildningsinstitutioner som (och kanske än vanligare) kultur.

Det är alltså ingen enkel sak att ta fram bibliotekspolicy. Det är viktigt att ha med sig förståelsen av hur Sveriges bibliotekslagstiftning har utvecklats genom åren, samt hur åsiktslandskapet ser ut idag.

Sveriges första allomfattande bibliotekslag

Efter den första svenska biblioteksförordningen 1905, gjordes det under 1900-talet mest små förändringar i regleringen av hur folkbiblioteken i Sverige ska finansieras. Det är viktigt att påpeka att hela biblioteksväsendet, till exempel skolbiblioteken, alltså inte inkluderades i dessa förordningar. Det betyder att skolbibliotekens vara eller icke vara var oreglerade under den här tiden.

Det dröjde ända till 1996 som den första fullständiga bibliotekslagen intro-



ducerades av den då sittande regeringen med statsminister Ingvar Carlsson i spetsen – med kulturdepartementet som avsändare (en inte oviktig detalj i sammanhanget). Lagen tog ett helhetsgrepp kring det svenska biblioteksväsendet, och strukturerade upp ansvar och skyldigheter som huvudmännen för varje biblioteksform bör ha.

I och med lagen så tydliggjordes det för första gången att "alla Sveriges medborgare bör ha tillgång till ett folkbibliotek" och att "alla kommuner ska ha folkbibliotek". Kommunerna fick alltså krav på sig att tillhandahålla minst ett folkbibliotek till dess invånare. På samma sätt skulle landstingen erbjuda ett länsbibliotek i alla län, och alla högskolor skulle ha ett högskolebibliotek med hjälp av statlig finansiering.

Skolbiblioteken hamnar mellan stolarna

För skolbibliotekens del blev det dock inte mycket tydligare än vad det hade varit tidigare. Kommunerna fick huvudmannaskapet även för skolbiblioteken, men skillnaden gentemot folkbiblioteken var att förväntningarna på hur skolbiblioteken ska komma skoleleverna tillhanda inte tydliggjordes i lagstiftningen. Det fanns ingenting i lagen, ens på ett generellt plan, som tydliggjorde var skolbiblioteken ska placeras eller om de måste finnas i varje kommun. Dessutom definierade den inte vad ett skolbibliotek är, utan det lämnades öppet för tolkning.

Det dröjde ända till 2004, när bibliotekslagen uppdaterades, tills det lades till en formulering som förtydligade hur tillgången till skolbibliotek ska se ut i Sverige. Dock blev inte lagen mer konkret än: "Skolbibliotek ska vara lämpligt placerade för grundskole- och gymnasieelever". Skrivningen innebar alltså att det blev en bedömningsfråga för kommunerna om vad som kan anses vara en lämplig placering – och kan antas ha sitt ursprung i att man från rikspolitikens sida håll inte vill ställa alltför höga krav på hur kommunerna och friskolorna strukturerade upp tillgången till skolbibliotek för sina skolelever. I 2004 års uppdatering inkluderades även en skrivning om att kommunerna bör ta fram särskilda planer för sina

"För skolbibliotekens del blev det dock inte mycket tydligare än vad det hade varit tidigare. "



bibliotek. Efter att gått igenom ett antal av dessa planer kan författarna till denna rapport konstatera att dessa varierar mycket i kvalitet och omfattning från kommun till kommun.

Skollagen tar över stafettpippen

Som tidigare nämnts i det här avsnittet har skolbibliotekens administrativa hemort ofta hamnat i kläm mellan kultur- och utbildningsinstitutioner. Detta är sant även i Sverige. När Skollagen uppdaterades 2011 var det utbildningsdepartementets tur att tydliggöra hur tillgången av skolbibliotek bör se ut i Sverige. Dock blev inte den uppdaterade Skollagen mycket mer konkret än tidigare. I lagen stod det nämligen att alla elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan "ska ha tillgång" till ett skolbibliotek. Däremot framgick det fortfarande inte i denna lagstiftning vad som definierar ett skolbibliotek.

Skollagen definierade alltså att själva tillgången är viktig, men ställde inga krav på om skolbiblioteket skulle vara i direkt anslutning till skolan, i närområdet eller i länet. Det tydliggjordes inte heller huruvida skolbiblioteken skulle vara bemannade, och i så fall till vilken grad det bör vara bemannat. När bibliotekslagen uppdaterades 2014 så upprepades exakt samma skrivning som i 2011 års skollag – vilket harmoniserade lagstiftningarna. Däremot bestod alltså otydligheten med skolbiblioteksfrågornas administrativa hemvist.

Minskat utrymme för tolkning

Det kan alltså konstateras att rikspolitiken genom åren har upplevt ett behov av att minska tolkningsutrymmet för hur tillgången till skolbibliotek ska se ut för skolelever i Sverige. Däremot har rikspolitiken inte velat göra alltför strikta definitioner vad gäller just tillgången till skolbibliotek – vilket står i kontrast mot hur politikerna har resonerat i andra delar av biblioteksväsendet, inte minst folkbiblioteken där det i den första bibliotekslagen tydliggjordes att kommunerna ska ha folkbibliotek.

En möjlig anledning till att lagstiftningen har utvecklats till att hållas så diffus skulle kunna vara att undvika att utmana det kommunala självstyret, som är en viktig del av den svenska förvaltningsmodellen. En annan skulle kunna vara att undvika sätta alltför hårt tryck på friskolor runtom i landet. Vinstdrivande skolor behöver enligt nuvarande lagstiftning inte bygga skolbibliotek. Att erbjuda elever skolbibliotek med inköp av böcker, andra medier och alla andra investeringar som det innebär är dyrt och kan enkelt försakas ifall det inte finns någon tvingande reglering. Denna bristande ekonomiska motivation märks tydligt i statistiken i denna rapport.

Effekterna av de abstrakta skrivningar som har präglat skolbiblioteken har illustrerats i det empiriska avsnittet av denna rapport – där det kan konstateras att endast 39 procent av Sveriges skolelever har tillgång till ett enskilt skolbibliotek. Till detta kan det alltså konstateras att även om lagstiftningen har varit tydligare gentemot folkbiblioteken har 3 av 10 folkbibliotek lagts ner per år sedan bibliotekslagen kom 1996, vilket onekligen är en stor förlust för Sveriges barn och unga.

”Vinstdrivande skolor behöver enligt nuvarande lagstiftning inte bygga skolbibliotek.”

En nationell biblioteksstrategi

Efter att 2015 ha fått uppdraget att ta fram ett förslag för nationell strategi för biblioteken överlämnade Kungliga biblioteket i mars 2019 *Demokratins skattkammare* till den då sittande regeringen. Den nationella strategin skulle enligt författarna sätta ett långsiktigt mål för Sveriges bibliotekspolicy med grundtanken att ett utbyggt allmänt biblioteksväsende skulle bidra till att stärka demokratin i Sverige, med den övergripande visionen *Bibliotek för alla* som ledstjärnan i förslaget. Bland annat beskrev författarna på ett målande och träffande sätt de demokratiska fördelar som finns med att erbjuda medborgarna ett rum där de kan ta till sig det skrivna ordet, öka lusten för läsning och lärande i samhället samt få kompetens inom informationssökning – inte minst för barnen.

Förslaget definierade de behov och utmaningar som det allmänna biblioteksväsendet i Sverige har och står inför, samt gav övergripande förslag på hur dessa skulle kunna mötas över en 10-årshorisont. I mångt och mycket handlade deras slutsatser om vikten av att trygga likvärdigheten i tillgången till bibliotekstjänster. Till exempel via en digitalisering av bibliotekens medier och tjänster samt tillhandahållandet av medier och biblioteksservice på lättläst svenska såväl som på andra språk. Andra delar av förslaget pekade på vikten av att biblioteket är en fysisk plats där det offentliga samtalet och utbytet av idéer kan ske.

Även om förslaget till strategi behandlade biblioteksväsendet i stort så zoomade det även in på skolbibliotekens roll. Här menade författarna att skolbiblioteken är avgörande för att öka likvärdigheten i undervisningen – samt konstaterade precis som den här rapporten att tillgången till, såväl som utformningen av, skolbiblioteken ser väldigt olika ut i Sverige. Slutsatsen var att skolbiblioteksverksamheten inte är tillräckligt utbyggd i vårt land.

Ytterligare en slutsats i förslaget till nationell biblioteksstrategi var att Kungliga biblioteket ska bli en styrande nationell biblioteksmyndighet. Den nationella myndigheten skulle fungera som en drivande kraft i att utveckla biblioteksverksamheten i Sverige.

250 miljoner i ett övergripande reformpaket

För att kunna genomföra de föreslagna reformområdena föreslog författarna utöver den nationella strategin ett reformpaket med permanent höjda statsanslag på 250 miljoner kronor. Reformförslagen var inte skrivna på detaljnivå utan var tämligen övergripande:

- Stärka skolbibliotek genom att inrätta ett nationellt kunskapscenter för skolbiblioteksfrågor (50 mkr).
- Stärka bibliotek för nationella minoriteter genom att tilldela uppdrag och resurser för dessa (40 mkr).
- Stärka den mångspråkiga biblioteksverksamheten genom en ökad medieförsörjning och kompetensutveckling (20 mkr).
- Stärka den nationella biblioteksmyndigheten genom att tydliggöra KB:s uppdrag till att bli mer stödjande (25 mkr).
- Stärka nationella digitala bibliotekstjänster genom att låta den nya biblioteksmyndigheten ta fram en digital biblioteksplattform för alla målgrupper

(90 mkr).

- Stärka kompetensutvecklingen genom att inrätta ett oberoende fortbildningsinstitut med huvudmannaskap på en högskola, som systematiskt kan arbeta för att fortbilda biblioteks- och informationsvetare (25 mkr).

Ingen reaktion på förslaget

I skrivande stund har regeringen sen den mottog förslaget till nationell biblioteksstrategi 2019 ännu inte antagit någon sådan strategi. Dåvarande kulturminister Amanda Lind berättade under en pressträff den 14 september 2021 att frågan är under fortsatt beredning av Regeringskansliet, med målet att biblioteksstrategin skulle vara klar innan 2021 var slut – men detta har alltså inte hänt.

Skolbiblioteksutredningen

Med ambitionen att konkretisera den uppenbart otydliga lagstiftningen om hur skolbiblioteken bör organiseras och struktureras så tillsattes en utredning under senhösten 2019. *Skolbibliotek för bildning och utbildning* leddes av före detta utbildningsminister Gustav Fridolin och presenterade sina resultat under våren 2021.

Förslagen som presenterades i utredningen var konkreta, ambitiösa och utmanade den nuvarande lagstiftningen rejält. Först och främst föreslog den att alla skolor bör erbjuda sina elever tillgång till ett skolbibliotek om det inte finns särskilda skäl: att skolan är för liten, att det finns ett folkbibliotek i skolans direkta närhet eller att bibliotek delas med en närliggande skola.

Utredningen föreslog dessutom att skolbiblioteken får en tydligare definition i lagstiftningen: "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". Dessutom föreslog utredningen att alla skolbibliotek ska vara bemannade av i första hand utbildad personal, och att det tillsammans med rektor på varje skola (som föreslås bli bibliotekariernas chef) ska tas fram samarbetsformer för hur biblioteken kan inkluderas i den pedagogiska verksamheten.

I längden, menade utredarna, skulle detta reformpaket leda till att fler barn får större möjlighet att utvecklas såväl pedagogiskt som personligt. Dessutom skulle förändringarna innebära att det skapas fler rum där barn som inte har tillgång till en lugn hemmiljö får möjlighet till läsläsning och annat skolarbete i ostörd miljö. Utredarna menar därmed att dessa förslag skulle innebära att den svenska skolan får en högre grad av likvärdighet, och bidra till en högre kvalitet i skolbiblioteksverksamheten.

Remissvaren generellt positiva, med några undantag

Efter att Skolbibliotek för bildning och utbildning lämnats över till utbildningsminister Anna Ekström i augusti 2021, påbörjades det sedvanliga remissförfarandet. Över 60 aktörer lämnade sina synpunkter på utredningens slutsatser och förslag. Dessa inkluderade allt ifrån mindre kommuner, större kommuner, regioner, förbund, branschorganisationer och statliga myndigheter.

”Utredarna menar därmed att dessa förslag skulle innebära att den svenska skolan får en högre grad av likvärdighet, och bidra till en högre kvalitet i skolbiblioteksverksamheten.”

De tillfrågade organisationernas ställde sig generellt, med några få undantag, positiva till utredningens övergripande ambition att stärka skolbiblioteken. De välkomnade i hög grad till och med de mest ambitiösa förslagen i utredningen, det vill säga intentionen att huvudmän i första hand bör tillhandahålla skolbibliotek på den egna skolenheten och att dessa bibliotek i första hand ska vara bemannade av en utbildad skolbibliotekarie.

I de fall som organisationerna inte till fullo stod bakom utredningens förslag så återkom främst åsikter om detaljreglering i en kommande lagstiftning. Till exempel tryckte många instanser på vikten av att tydliggöra de speciella omständigheter under vilka som skolor inte behöver tillhandahålla enskilda, bemannade skolbibliotek. Vissa av organisationerna ville även ha ett förtydligande kring vilka statliga finansieringsmodeller som kan tänkas stötta upp denna satsning.

Vad gäller de instanser som ställde sig övergripande negativa till ambitionsnivån i utredningens förslag så sticker Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt Friskolornas Riksförbund ut. Deras synpunkter var även de kopplade till graden av detaljreglering – och menade att utredningens förslag var utformade på ett sådant sätt att de försvårar kommunernas och ägarnas möjligheter att prioritera utifrån sin egen behovsanalys.

Ännu ingen proposition eller nationell plan från regeringen

I skrivande stund för denna rapport har regeringen alltså inte presenterat någon proposition för att stärka skolbiblioteken. Detta har påkallat mycket uppmärksamhet från media såväl som från den engagerade allmänheten, vilket har ökat pressen på regeringen att agera för en mer likvärdig tillgång till skolbibliotek. För att möta denna oro har Skolminister Lina Axelsson Kihlblom i en intervju med Biblioteksbladet den 2 februari 2022 tydliggjort regeringens ställning i frågan: skolbiblioteken måste stärkas och ärendet ligger under beredning – men likt den nationella biblioteksstrategin har regeringen inte lagt fram någon konkret tidplan för när detta ska ske.

Fakta som svider

Den här rapportens presenterar nya fakta som beskriver en utbredd biblioteksdöd i Sverige. Infrastrukturen och förutsättningarna för läsning rivs ned framför ögonen på landets invånare. Sedan bibliotekslagen antogs 1996 har drygt 20 folkbibliotek försvunnit per år. Dessutom kan det konstateras att likvärdigheten i barns tillgång till skolbibliotek brister. I nära en tredjedel av landets kommuner saknas det helt enskilda skolbibliotek och så få som 15 procent av eleverna i landets fristående gymnasier har tillgång till skolbibliotek. Det är fakta som svider.

En bristande tillgång till skolbibliotek ökar klyftorna i samhället. Utan bibliotek inget läsvänligt land. Icke-läsande barn leder till en icke-fungerande demokrati.

För att trygga Sveriges framtida demokratiska utveckling vill därför Lärarstiftelsen att regeringen skyndsamt lägger fram såväl en nationell plan för biblioteken i sin helhet och en proposition som tryggar barn och ungas tillgång till skolbibliotek specifikt. En förstärkning av såväl folkbiblioteken som skolbiblioteken är efterfrågad och har stöd från politiken, den allmänna opinionen, lärare och en stor del av de berörda institutionerna. Det finns inget underlag att vänta på. Det är dags att gå från ord till handling.

”De tillfrågade organisationernas ställde sig generellt, med några få undantag, positiva till utredningens övergripande ambition att stärka skolbiblioteken.”

”Likvärdigheten i barns tillgång till skolbibliotek brister”

Bilaga 1 – Biblioteksindex

Biblioteksindexet bygger på data från Kolada.se och består av tre variabler:

- A) Inköpta böcker kommunala bibliotek, antal/1000 inv.
- B) Antal folkbibliotek/1000 inv.
- C) Nettokostnad folkbibliotek kr/inv.

Data gäller år 2020. I några få fall saknas det data för 2020 och där har värdet från 2019 använts. För varje variabel beräknas kommunens indexvärde som kommunens värde dividerat med värdet för den kommun som har det högsta värdet (markerat med grönt i tabellen) och multipliceras med 100. Den kommun som har det högsta värdet får då index=100. Totalindex beräknas som medelvärdet av de tre delindexen. Fyra kommuner saknar värde för antal inköpta böcker, för dessa beräknas totalindex för de två delindex där det finns värden. För 14 kommuner saknas det helt värden och dessa kan inte ges något index.

Kommun	A) Inköpta böcker kommunala bibliotek, antal/1000 inv.	B) Antal folkbibliotek/1000 inv.	C) Nettokostnad folkbibliotek kr/inv.	Index A	Index B	Index C	Totalindex
Ale	203	0,13	393	28	10	31	23
Alingsås	183	0,07	367	25	6	29	20
Alvesta	322	0,25	621	44	20	48	38
Aneby	263	0,15	537	36	12	42	30
Arboga	241	0,07	499	33	6	39	26
Arjeplog	658	0,74	754	90	60	59	70
Arvidsjaur							
Arvika	282	0,04	623	39	3	48	30
Askersund	241	0,17	613	33	14	48	32
Avesta	186	0,13	592	25	11	46	27
Bengtstors	303	0,31	546	41	25	42	36
Berg	441	0,56	679	60	46	53	53
Bjurholm	581	0,42	726	80	34	56	57
Bjuv	268	0,19	690	37	16	54	35
Boden	223	0,07	468	30	6	36	24
Bollebygd	345	0,21	622	47	17	48	38
Bollnäs	190	0,07	393	26	6	31	21
Borgholm							
Borlänge	120	0,06	411	16	5	32	18
Borås	205	0,10	528	28	8	41	26
Botkyrka	123	0,06	465	17	5	36	19
Boxholm	434	0,18	620	59	15	48	41
Bromölla	211	0,16	505	29	13	39	27
Bräcke	515	0,49	903	70	40	70	60
Burlöv	189	0,10	593	26	8	46	27

Båstad	398	0,32	674	55	26	52	44
Dals-Ed	511	0,21	757	70	17	59	49
Danderyd	277	0,12	499	38	10	39	29
Degerfors	169	0,10	404	23	8	31	21
Dorotea	607	0,40	915	83	33	71	62
Eda	418	0,35	721	57	29	56	47
Ekerö	176	0,07	389	24	6	30	20
Eksjö	199	0,11	416	27	9	32	23
Emmaboda							
Enköping	146	0,06	383	20	5	30	18
Eskilstuna	181	0,07	457	25	5	36	22
Eslöv	262	0,18	470	36	14	37	29
Essunga	317	0,18	498	43	14	39	32
Fagersta	296	0,08	559	41	6	43	30
Falkenberg	463	0,13	476	63	11	37	37
Falköping	158	0,21	374	22	17	29	23
Falun	142	0,07	489	19	5	38	21
Filipstad	298	0,19	508	41	16	39	32
Finspång	162	0,14	457	22	11	36	23
Flen							
Forshaga	265	0,17	562	36	14	44	31
Färgelanda	166	0,15	502	23	12	39	25
Gagnef	263	0,39	528	36	31	41	36
Gislaved	218	0,24	577	30	19	45	31
Gnesta	301	0,18	542	41	14	42	33
Gnosjö	315	0,31	723	43	25	56	42
Gotland	213	0,17	587	29	14	46	29
Grums	298	0,11	746	41	9	58	36
Grästorps	316	0,18	875	43	14	68	42
Gullspång	255	0,39	568	35	31	44	37
Gällivare	283	0,06	579	39	5	45	29
Gävle	182	0,09	526	25	7	41	24
Göteborg	172	0,05	467	24	4	36	21
Götene	240	0,08	410	33	6	32	24
Habo	192	0,08	357	26	6	28	20
Hagfors	280	0,17	455	38	14	35	29
Hallsberg	214	0,19	394	29	15	31	25
Hallstahammar	154	0,12	357	21	10	28	20
Halmstad	243	0,09	631	33	7	49	30
Hammarö	183	0,06	324	25	5	25	18
Haninge	122	0,05	413	17	4	32	18
Haparanda	566	0,10	765	78	8	59	49
Heby	185	0,21	589	25	17	46	29
Hedemora	280	0,06	487	38	5	38	27
Helsingborg	150	0,07	503	21	5	39	22

Herrljunga	218	0,21	530	30	17	41	29
Hjo	308	0,11	460	42	9	36	29
Hofors	243	0,21	533	33	17	41	31
Huddinge	150	0,04	332	21	4	26	17
Hudiksvall	243	0,16	533	33	13	41	29
Hultsfred	454	0,14	786	62	12	61	45
Hylte	302	0,28	709	41	23	55	40
Håbo	204	0,05	392	28	4	30	21
Hällefors	295	0,29	676	40	24	53	39
Härjedalen	424	0,60	709	58	49	55	54
Härnösand	127	0,12	691	17	10	54	27
Härryda	286	0,10	546	39	9	42	30
Hässleholm	120	0,13	509	16	11	40	22
Höganäs	333	0,19	561	46	15	44	35
Högsby							
Hörby	252	0,06	559	34	5	43	28
Höör	278	0,06	426	38	5	33	25
Jokkmokk	328	0,41	737	45	34	57	45
Järfälla	146	0,06	445	20	5	35	20
Jönköping	146	0,08	403	20	7	31	19
Kalix	237	0,06	380	32	5	30	22
Kalmar	217	0,14	534	30	12	42	28
Karlsborg	550	0,43	764	75	35	59	57
Karlshamn	276	0,15	573	38	13	45	32
Karlskoga	143	0,03	624	20	3	49	24
Karlskrona	201	0,15	452	28	12	35	25
Karlstad	177	0,09	453	24	8	35	22
Katrineholm							
Kil		0,25	502		20	39	30
Kinda	197	0,30	738	27	24	57	36
Kiruna	194	0,18	486	27	14	38	26
Klippan	249	0,17	505	34	14	39	29
Knivsta	160	0,05	520	22	4	40	22
Kramfors	182	0,17	686	25	13	53	31
Kristianstad	150	0,14	440	21	11	34	22
Kristinehamn	220	0,04	360	30	3	28	20
Krokom	261	0,33	622	36	27	48	37
Kumla	204	0,05	587	28	4	46	26
Kungsbacka	220	0,07	395	30	6	31	22
Kungsör	324	0,11	609	44	9	47	34
Kungälv	223	0,13	495	31	10	39	26
Kävlinge	167	0,06	376	23	5	29	19
Köping	227	0,08	498	31	6	39	25
Laholm	273	0,12	506	37	9	39	29
Landskrona	101	0,09	483	14	7	38	19

Laxå	328	0,18	977	45	14	76	45
Lekeberg	338	0,12	533	46	10	41	32
Leksand							
Lerum	279	0,12	386	38	9	30	26
Lessebo	464	0,46	827	64	38	64	55
Lidingö	169	0,02	457	23	2	36	20
Lidköping	217	0,10	517	30	8	40	26
Lilla Edet	187	0,14	384	26	11	30	22
Lindesberg	277	0,17	612	38	14	48	33
Linköping	154	0,06	459	21	5	36	21
Ljungby	332	0,11	609	45	9	47	34
Ljusdal							
Ljusnarsberg							
Lomma	419	0,08	580	57	7	45	36
Ludvika	191	0,15	622	26	12	48	29
Luleå	207	0,09	766	28	7	60	32
Lund	213	0,07	525	29	6	41	25
Lycksele	290	0,08	773	40	7	60	35
Lysekil	148	0,21	496	20	17	39	25
Malmö	121	0,04	511	17	3	40	20
Malung-Sälen	326	0,20	795	45	16	62	41
Malå	525	0,33	865	72	27	67	55
Mariestad	180	0,08	387	25	7	30	20
Mark	323	0,14	407	44	12	32	29
Markaryd	221	0,29	795	30	24	62	39
Mellerud	177	0,11	517	24	9	40	24
Mjölby	169	0,14	513	23	12	40	25
Mora	134	0,20	514	18	16	40	25
Motala	220	0,07	534	30	6	41	26
Mullsjö	92	0,14	243	13	11	19	14
Munkedal	119	0,38	406	16	31	32	26
Munkfors	255	0,27	568	35	22	44	34
Mölnadal	198	0,04	576	27	3	45	25
Mönsterås	317	0,38	620	43	31	48	41
Mörbylånga							
Nacka	136	0,06	439	19	5	34	19
Nora	356	0,09	670	49	8	52	36
Norberg	508	0,17	877	70	14	68	51
Nordanstig	317	0,42	428	43	34	33	37
Nordmaling	303	0,14	568	41	11	44	32
Norrköping	194	0,06	383	27	5	30	20
Norrtälje							
Norsjö	560	0,51	550	77	41	43	54
Nybro	276	0,05	659	38	4	51	31
Nykvarn	166	0,09	341	23	7	26	19

Nyköping	216	0,04	437	30	3	34	22
Nynäshamn	278	0,10	549	38	8	43	30
Nässjö	204	0,16	468	28	13	36	26
Olofström	215	0,23	739	29	18	57	35
Orsa	354	0,15	669	48	12	52	37
Orust	352	0,26	640	48	21	50	40
Osby	178	0,23	588	24	19	46	30
Oskarshamn	295	0,15	635	40	12	49	34
Ovanåker	264	0,17	659	36	14	51	34
Oxelösund	377	0,08	661	52	7	51	37
Pajala	187	0,50	472	26	41	37	34
Partille	157	0,03	372	22	2	29	18
Perstorp	177	0,13	868	24	11	68	34
Piteå	189	0,14	535	26	12	42	26
Ragunda	474	0,58	459	65	47	36	49
Robertsfors	399	0,44	626	55	36	49	47
Ronneby	218	0,20	540	30	17	42	29
Rättvik	183	0,27	481	25	22	37	28
Sala	217	0,13	574	30	11	45	28
Salem	182	0,06	421	25	5	33	21
Sandviken	214	0,15	694	29	12	54	32
Sigtuna	124	0,08	430	17	7	33	19
Simrishamn	252	0,05	693	35	4	54	31
Sjöbo	223	0,21	522	31	17	41	29
Skara	260	0,11	885	36	9	69	38
Skellefteå	184	0,15	508	25	12	40	26
Skinnskatteberg	408	0,23	936	56	19	73	49
Skurup	214	0,25	552	29	20	43	31
Skövde	165	0,12	286	23	10	22	18
Smedjebacken	349	0,18	773	48	15	60	41
Sollefteå	233	0,32	545	32	26	42	33
Sollentuna	116	0,04	342	16	3	27	15
Solna	129	0,02	319	18	2	25	15
Sorsele	521	1,23	1 188	71	100	92	88
Sotenäs	256	0,22	571	35	18	44	32
Staffanstorps		0,08	443		6	34	20
Stenungsund	231	0,04	666	32	3	52	29
Stockholm	100	0,04	376	14	4	29	16
Storfors	445	0,25	621	61	20	48	43
Storuman	332	0,34	930	45	28	72	49
Strängnäs	314	0,11	474	43	9	37	30
Strömstad							
Strömsund	203	0,35	548	28	28	43	33
Sundbyberg	176	0,04	543	24	3	42	23
Sundsvall	148	0,11	498	20	9	39	23

Sunne	311	0,07	581	43	6	45	31
Surahammar	202	0,30	567	28	24	44	32
Svalöv	266	0,35	511	36	29	40	35
Svedala	336	0,13	556	46	11	43	33
Svenljunga	256	0,09	554	35	8	43	29
Säffle	281	0,06	630	39	5	49	31
Säter		0,27	649		22	50	36
Sävsjö	322	0,34	425	44	28	33	35
Söderhamn	200	0,16	645	27	13	50	30
Söderköping	220	0,21	425	30	17	33	27
Södertälje	156	0,06	380	21	5	30	19
Sölvesborg	214	0,23	502	29	19	39	29
Tanum	269	0,31	619	37	25	48	37
Tibro	225	0,09	392	31	7	30	23
Tidaholm	451	0,16	576	62	13	45	40
Tierp	375	0,23	712	51	19	55	42
Timrå	202	0,17	279	28	14	22	21
Tingsryd	272	0,24	814	37	20	63	40
Tjörn	154	0,12	568	21	10	44	25
Tomelilla	278	0,29	649	38	24	50	37
Torsby	255	0,17	777	35	14	60	36
Torsås							
Tranemo	257	0,08	571	35	7	44	29
Tranås	171	0,05	468	23	4	36	21
Trelleborg	139	0,07	407	19	5	32	19
Trollhättan	158	0,05	555	22	4	43	23
Trosa	277	0,14	512	38	11	40	30
Tyresö	91	0,06	388	12	5	30	16
Täby	197	0,08	478	27	7	37	24
Töreboda	220	0,32	492	30	26	38	32
Uddevalla	202	0,07	500	28	6	39	24
Ulricehamn	266	0,36	364	36	30	28	31
Umeå	244	0,08	849	33	7	66	35
Upplands Väsby	149	0,02	387	20	2	30	17
Upplands-Bro	150	0,07	529	21	5	41	22
Uppsala		0,05	460		4	36	20
Uppvidinge	419	0,53	696	57	43	54	51
Vadstena	293	0,27	741	40	22	58	40
Vaggeryd	209	0,28	486	29	22	38	30
Valdemarsvik	312	0,39	450	43	32	35	36
Vallentuna	156	0,09	553	21	7	43	24
Vansbro	413	0,29	715	57	24	56	45
Vara	275	0,25	633	38	20	49	36
Varberg	186	0,12	559	25	10	43	26
Vaxholm	216	0,08	476	30	7	37	24

Vellinge	369	0,11	553	51	9	43	34
Vetlanda	203	0,15	425	28	12	33	24
Vilhelmina	387	0,15	776	53	12	60	42
Vimmerby	285	0,19	567	39	16	44	33
Vindeln	474	0,91	681	65	74	53	64
Vingåker	192	0,22	577	26	18	45	30
Vårgårda	181	0,08	483	25	7	38	23
Vänersborg	138	0,10	358	19	8	28	18
Vännäs	323	0,22	681	44	18	53	38
Värmdö	148	0,07	334	20	5	26	17
Värnamo	188	0,14	548	26	12	43	27
Västervik	306	0,11	504	42	9	39	30
Västerås	181	0,06	431	25	5	33	21
Växjö	180	0,11	498	25	9	39	24
Ydre	730	0,54	855	100	44	66	70
Ystad	213	0,16	541	29	13	42	28
Åmål	356	0,08	561	49	7	44	33
Ånge	340	0,43	685	47	35	53	45
Åre	397	0,50	701	54	41	54	50
Årjäng	216	0,20	624	30	16	48	31
Åsele	672	0,71	1 286	92	58	100	83
Åstorp	321	0,25	678	44	20	53	39
Åtvidaberg	250	0,09	542	34	7	42	28
Älmhult	449	0,45	599	61	36	47	48
Älvdalen	389	0,43	999	53	35	78	55
Älvkarleby	252	0,11	688	35	9	53	32
Älvsbyn	244	0,25	705	33	20	55	36
Ängelholm	207	0,21	567	28	17	44	30
Öckerö	261	0,23	538	36	19	42	32
Ödeshög	388	0,19	723	53	15	56	42
Örebro	132	0,08	339	18	6	26	17
Örkelljunga	282	0,19	586	39	16	46	33
Örnsköldsvik	201	0,14	424	27	12	33	24
Östersund	273	0,06	440	37	5	34	26
Österåker	138	0,06	337	19	5	26	17
Östhammar	180	0,22	613	25	18	48	30
Östra Göinge	206	0,33	427	28	27	33	30
Överkalix	655	0,30	601	90	25	47	54
Övertorneå	550	0,24	918	75	19	71	55

Bilaga 2 – Skolbibliotek

Analysen av skolbibliotek bygger på data från KB och Skolverket. Grunden är KB:s register över bibliotek och då särskilt skolbibliotek. För att ingå i registret krävs att ett skolbibliotek har minst en halvtidsbemanning.

Varje skolbibliotek i registret har ett värde för antal elever som betjänas av biblioteket. För att beräkna andel elever som har tillgång till skolbibliotek har dessa värden dividerats med det totala antalet elever baserat på statistik från Skolverket. Data gäller i huvudsak år 2020 men där ett bibliotek inte har redovisat data för 2020 men ändå ingår i KB:s register, har senast redovisade data använts. Ett antal skolbibliotek i KB:s register saknar uppgift om antal elever som betjänas av biblioteket. För dessa bibliotek har de matchats mot de skolor de hör till och fått ett antal elever baserat på statistiken från Skolverket.

Statistiken bör tolkas med viss försiktighet. Antalet elever som redovisas för skolbibliotek i de uppgifter som lämnats till KB avviker ibland från Skolverkets statistik över antal elever på motsvarande skolor. För några kommuner summerar till exempel antalet elever som har tillgång till skolbibliotek, enligt de uppgifter som lämnats till KB, till fler än det samlade antalet elever i kommunen enligt Skolverket. I de fallen har täckningsgraden avrundats nedåt till 100 %. Det är högst sannolikt att liknande fel även kan finnas för andra kommuner. Varje kommuns exakta värde bör därför ses som en skattning mer än en absolut sanning.

