

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)

Dnr U2021/00554

Sammanfattning

Skolverket tillstyrker förslaget om att eleverna i de utpekade skolformerna som huvudregel ska ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten. Skolbiblioteken kan enligt Skolverkets bedömning komma att spela en betydelsefull roll när det gäller att stimulera och stödja elevernas resa mot lärande och bildning i en vidare bemärkelse.

Skolbibliotek bör vara bemannade med utbildad personal.

Skolverket pekar också på det problematiska att i skollag och i läroplaner införa ett nytt begrepp, medie- och informationskunnighet, som så sent som 2016 inte införlivades i styrdokumentet efter noggranna överväganden i samband med revision av läro-, kurs- och ämnesplaner.

Med föreliggande förslag bedömer Skolverket att allmänna råd kan komma att bli aktuella. Skolverket vill dock självständigt ta ställning till hur myndigheten bäst stödjer målgrupperna i arbetet med skolbibliotek.

Skolverket har invändningar mot graden av detaljreglering som föreslås och placeringen av en del av förslagen till författningsändringar liksom att utredningen i sina förslag frångår hur uppdragsutbildningar oftast finansieras.

Skolverkets synpunkter

Yttrandet följer den ordning som förslagen presenteras i betänkandet.

Avsnitt 1 Författningsförslag

Skolverket lämnar nedan synpunkter på utredningens förslag till författningsändringar i anslutning till respektive förslag.

4.6.1 Förslag

Skolverket tillstyrker förslaget om att eleverna i de utpekade skolformerna som huvudregel ska ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten men vill anföra följande avseende den föreslagna bestämmelsen om särskilda skäl.

Skolverket gör bedömningen att det kan finnas skolenheter som är mycket små och dessutom har stort avstånd till skolbibliotek på annan enhet eller folkbibliotek. I en sådan situation är det viktigt att skolan på annat sätt t.ex. genom att utveckla digital åtkomst till skolbibliotekarie och övriga resurser som förknippas med ett skolbibliotek kompenserar för att skolbibliotek inte kan tillhandahållas på plats. Skolverket menar att skolbibliotekens roll inte enbart bör begränsas till att stödja elevernas kunskapsinhämtning utan också ses som en källa till bildning i vidare bemärkelse.

Skolverket tillstyrker också förslaget om att skolbiblioteken ska vara bemannade.

Skolverket instämmer också i att strävan bör vara att i första hand anställa skolbibliotekarier med utbildning för uppgiften.

Skolverket ser positivt på förslaget att skolbiblioteksverksamhetens syfte tydliggörs i skollagen. Skolverket är tveksam till att begreppet *medie- och informationskunnighet* används. Skolverkets resonemang kring detta utvecklas nedan i anslutning till motsvarande formulering i förslaget till ändring i läroplanerna. Det bygger på ställningstagandet som gjordes i regeringsuppdraget om nationella strategier¹ där det konstaterades att medie- och informationskunnighet, eller MIK, är ett annat samlingsbegrepp för flera kompetenser inom informations- och medieområdet. Skolverket valde att i förslagen till styrdokumentsändringar använda *digital kompetens* som definierades som ett bredare och överlappande begrepp.

Skolverket ser även positivt på att skolbiblioteksverksamheten ges en tydlig definition i skollagen. Skolverket vill dock lyfta frågan om den föreslagna placeringen av bestämmelsen i 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) är den mest ändamålsenliga. Då övriga grundläggande bestämmelser kring skolbibliotek föreslås ha sin placering i det skolformsövergripande andra kapitlet skollagen så kan det vara lämpligt att även den definition som föreslås placeras i eller i anslutning till dessa bestämmelser.

Skolverket tillstyrker förslaget att skolhuvudmännen ska ha skolbiblioteksplaner.

Utredningen föreslår en skrivning i 2 kap. 30 b § tredje stycket skollagen som snarast kan beskrivas som en upplysning. Skolverket anser att det aktuella stycket kan utgå, och att behovet av en sådan upplysning kan tas omhand i författningskommentaren. Skolverkets inställning är att sådana

Redovisning av uppdraget om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet – förändringar i läroplaner Dnr: 6.1.1–2015:1608,

upplysningsbestämmelser tenderar att göra lagstiftningen onödigt omfattande och endast ska användas i undantagsfall.

Skolverket är positivt till att rektors ansvar för skolbibliotekens verksamhet som en del i undervisningen tydliggörs i läroplanerna. Begreppet *medie- och informationskunnighet* används dock inte i styrdokumentet i dag och införandet av fler begrepp med en delvis överlappande innebörd i förhållande till befintliga skrivningar bör enligt Skolverkets bedömning undvikas. Om en skrivning av detta slag ändå skrivs in i läroplanerna bör den fokusera på skolbibliotekens roll i undervisningen och samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier.

Skolverket avstyrker förslaget om att i förordning ytterligare reglera frågor kring inköpsstödet. Detta mot bakgrund av att skolbibliotek redan kan få del av stödet och att den tydligare regleringen som tillkommer om utredningens förslag i övrigt genomförs innebär att det blir naturligt att alla bibliotek i kommunen ingår vid fördelning av bidraget.

Skolverket avstyrker förslaget att myndigheten ska ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd för skolbiblioteksverksamheten. Med föreliggande förslag kan allmänna råd komma att bli aktuella. Skolverket vill dock självständigt ta ställning till hur myndigheten bäst stödjer målgrupperna i arbetet med skolbibliotek. Frågan om huruvida allmänna råd ska utarbetas bör övervägas i ljuset av andra former för normering och stöd. På samma sätt bedömer Skolverket att frågan om att revidera allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete är en fråga som Skolverket bör ha rådighet över och självständigt bedöma när och hur det bäst genomförs. Exempelvis vill Skolverket kunna ta ställning till om en revidering bör ske i samband med de här föreslagna bestämmelserna eller i samband med en större revidering.

Skolverket tillstyrker förslaget om att det tillsätts en utredning rörande tillgång till bibliotek i andra skolformer än de som omfattas av utredningens förslag.

4.6.2 Bedömningar

Skolverket ser många fördelar med en skolbiblioteksamordnare men det bör vara huvudmännen som organiserar utifrån de egna behoven och förutsättningarna. Enligt Skolverkets bedömning bör arbetslednings- och organisationsfrågor helt avgöras lokalt beroende på val av lösning. Omfattningen av huvudmannens organisation och därmed antalet skolbibliotek bör avgöra om behov föreligger av en samordnare. Skolverket gör samma bedömning som utredningen när det gäller planering av elevernas dagliga behov av medier då skolan samverkar med bibliotek utanför den egna organisationen eller då särskilda skäl gör att man samverkar digitalt vilket Skolverket anser ska vara möjligt.

När det gäller ett eventuellt statligt sektorsbidrag instämmer Skolverket med utredningens bedömning.

5.7.1 Förslag

Skolverket konstaterar att det första förslaget i avsnitt 5.7.1. är samma förslag som det första förslaget i avsnitt 4.6.1 Skolverkets synpunkter på förslaget framgår ovan.

Skolverket avstyrker det föreslagna kravet på att ett skriftligt avtal upprättas. Sådan samverkan med annat skolbibliotek, med folkbibliotek eller annan verksamhetsform kräver någon form av överenskommelse. Skolverket instämmer i att det är viktigt att det är tydligt vilka åtaganden som görs när en skolenhets elever ska få sin rätt till skolbibliotek tillgodosedd genom ett skolbibliotek på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek. Frågan är dock om det föreslagna formkravet på en sådan överenskommelse är nödvändigt. Det kan vara så att de förtydligade kraven på vilken typ av verksamhet som eleverna ska ha tillgång till, och hur den ska användas i utbildningen, utgör tillräckliga incitament för att sådana överenskommelser ändå ska vara tillräckligt tydliga. Skolverket har vidare svårt att se varför just överenskommelser kring skolbiblioteksverksamhet ska omfattas av ett sådant krav, när motsvarande bestämmelser saknas för andra, likartade överenskommelser på skolområdet. Det är också en av skolchefens uppgifter att bevaka att huvudmannen följer gällande föreskrifter.

Skolverket har svårt att se ett behov av ett anmälningsförfarande på det sätt som utredningen föreslår och avstyrker det. Skolverket gör bedömningen att det syfte som utredningen önskar uppnå genom förslaget bör kunna tillgodose genom de ordinarie möjligheterna till uppgiftsinsamling från huvudmännen i efterhand. Rapporteringskrav från huvudmän och skolor bör så långt möjligt begränsas och i varje enskilt fall prövas mot den ökade arbetsbelastningen i förhållande till syftet med rapporteringen.

Skolverket är även tveksamt till utredningens förslag om bestämmelsens placering i 23 kap. skollagen. Idag innehåller kapitlet enbart sådana frågor som rör entreprenad och samverkan med fler än en huvudman. Även om en sådan överenskommelse som i betänkandet benämns samverkan kan innebära att flera huvudmän involveras så bedömer Skolverket att det vanligaste torde vara så kallad samverkan mellan två skolenheter inom samma huvudman eller mellan en skolenhet och ett folkbibliotek hos samma kommun.

Skolverket är frågande till att det alls finns behov att reglera frågan i 23 kap. mot bakgrund av 23 kap. 10 § skollagen. Om regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet ändå bedömer att det är nödvändigt att ta in en sådan bestämmelse i det aktuella kapitlet så ser Skolverket att det är lämpligt att bestämmelsen enbart behandlar sådana förhållanden som utgör entreprenad eller samverkan enligt de definitioner som finns i 23 kap. 2 § och 21 § skollagen.

Användandet av begreppet *samverkan* kan också behöva ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Begreppet samverkan finns definierat i 23 kap. 21 § skollagen och en användning av samma begrepp i 2 kap. 30 a § skollagen samt i

motivering och författningskommentar i anslutning till en annan typ av samverkan riskerar att skapa otydlighet.

Skolverket är positivt till utredningens förslag när det gäller ändringar i bibliotekslagen (2013:801).

5.7.2 Bedömningar

Skolverket delar utredningens bedömningar när det gäller vad som kan vara aktuellt att innefatta i allmänna råd, men detta är en fråga som aktualiseras under framtagandet av sådana generella rekommendationer. Skolverket bör också självständig bedöma vilken form för stöd som behövs. Om utredningens förslag avseende ett utvidgat ansvar för Skolverket när det gäller stöd till skolbibliotek genomförs, aktualiserar också frågan om spridning av kunskap om hur verksamheten kan utvecklas bland annat genom samarbete.

Som framgått ovan menar Skolverket att arbetsledningsfrågor också när det gäller om rektor bör vara chef för skolbibliotekarier är lokala beslut som måste anpassas till de lokala förutsättningarna.

6.6.1 Förslag

Utredningens intention att i större utsträckning utnyttja den kompetens som bemannade skolbibliotek innebär kommer att kräva utbildad personal. Detta kan som utredningen föreslår tillgodoses genom att tillgången på sådan personal ökar, vilket kräver ett utökat antal utbildningsplatser.

Ofta kan inte heltidstjänster erbjudas skolbibliotekarier varför det också, som utredningen föreslår, kan vara relevant med utbildning för lärare som vill utveckla sig inom området. Inför sådana beslut bör dock den samlade påverkan på lärarförsörjningen närmare beaktas. Till skillnad från andra fortbildningsinsatser så kommer denna satsning att leda till att lärarna i fråga kommer att ha åtminstone en del av sin tjänst i någon annan befattning än lärare. Lärare med denna typ av vidareutbildning kan också antas bli attraktiva också för biblioteksverksamhet utanför skolan.

Skolverket gör bedömningen att utredningens förslag om 60 högskolepoäng på helfart inte kommer att vara attraktivt. Erfarenheter av andra liknande satsningar talar snarare för att föreslagen utbildning bör bedrivas på högst halvfart. Den rådande lärarbristen gör också att svårigheterna att frigöra tid för deltagande i denna form av vidareutbildning ökar.

Skolverket välkomnar en forskarskola inom området biblioteks- och informationsvetenskap. Det är viktigt att ökade kunskaper inom området med särskild inriktning mot hur skolbibliotekens roll i den pedagogiska verksamheten ökar.

Skolverket välkomnar också ett utvidgat uppdrag till Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling.

6.6.2 Bedömningar

Skolverket instämmer i utredningens bedömningar när det gäller att ge lärarstudenter ökad förståelse för samarbete med skolbibliotekarier och betonar att syftet bör vara att nya lärare ska kunna utnyttja skolbiblioteken för elevernas lärande.

7.4 Utredningens förslag

Skolverket tillstyrker utredningens förslag avseende utvecklingsarbete. Myndigheten kan i ett sådant arbete bidra med kunskap om skolbibliotekens förutsättningar och roll i utbildningen, samt därigenom medverka till att öka biblioteksstatistikens användbarhet och relevans för målgrupperna.

Myndighetens ansvar för uppföljning, utvärdering och statistik inom sitt verksamhetsområde omfattar en betydande bredd av frågor och verksamheter. Som utredningen framför följer Skolverket också i flera olika sammanhang upp skolbibliotekens verksamhet och förutsättningar. Myndigheten arbetar kontinuerligt med att utveckla sin analysverksamhet och sina rapporter, samt bedömer återkommande behov av, och möjligheter till, uppföljning inom olika områden. Denna återkommande behovsbedömning omfattar även en bedömning av vilka skolformer som bör omfatta en viss informationsinsamling eller sammanställning av specifika uppgifter. För att myndigheten på bästa möjliga sätt samlat ska kunna utforma och genomföra uppföljning och utvärdering utifrån målgruppernas behov, och med uppgiftslämnarbördan beaktad, anser Skolverket att ett särskilt uppdrag om en regelbunden nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek inte bör ges.

Myndigheten instämmer i att det kan vara relevant att se över de egna föreskrifterna om hur uppgifter om olika personalkategorier samlas in och presenteras, för att bättre bidra till den samlade kunskapen om olika verksamheter inom skolväsendet. Med anledning av utredningens förslag, tillsammans med förslag från andra utredningar², överväger Skolverket därför också att utveckla insamlingen av information om olika personalkategorier som är verksamma inom utbildning i skollagsreglerad verksamhet samt hur denna information redovisas. Myndigheten ser att detta är frågor som behöver analyseras samlat i relation till annan insamling och redovisning av statistik. Skolverket vill också understryka betydelsen av det oberoende som Skolverket och de andra statistikansvariga myndigheterna har, vilket innebär ansvar för att självständigt besluta om till

² Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i sitt slutbetänkande lämnat förslag om insamling och redovisning rörande personal inom elevhälsan. (SOU 2021:11). *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven.*

exempel innehållet i, och offentliggörandet av, officiell statistik. Detta oberoende säkerställer den europeiska statistikens trovärdighet.³

Utredningen anser att ovan nämnda föreskrifter också ska innehålla anvisningar om hur kostnaden för skolbibliotekarier ska redovisas. Skolverket vill i det sammanhanget erinra om att det är Statistiska centralbyrån som meddelar föreskrifter om uppgiftslämnande rörande intäkter och kostnader inom utbildningsväsendet. Vidare har den statistiska sammanställningen av uppgifter om kostnader flera syften, och rör fler författningar, vilket gör att eventuella ändringar skulle behöva utredas närmare.

8.4.2 Finansiering

Skolverket vill uppmärksamma att medel till uppdragsutbildningen för vidareutbildning av lärare i skolbiblioteksverksamhet av utredningen fördelas mellan Skolverket och universitet och högskolor. För motsvarande uppdragsutbildningar finansieras hela uppdraget via Skolverket som ersätter universitet och högskolor för genomförda uppdragsutbildningar.

Den finansiering utredningen förslår innebär en omfördelning av medel från mindre prioriterade eller undersökta bidrag 2019, såsom anställning av lärarassistenter och statsbidrag för undervisning under skollov. Skolverket vill påpeka att under 2020 ökade ansökningarna för lärarassistenter så att större delen av medlen nu utnyttjas och enligt regeringsprognos 2021 prognostiseras alla medel användas för statsbidrag för undervisning under skollov. Skolverket tar därför inte ställning i frågan om hur utredningens förslag finansieras.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson
Generaldirektör

Peter Karlberg
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Eva Westberg, avdelningschefen Kjell Hedwall, och experten Victoria Lovsten deltagit.

³ Rådet för den officiella statistiken (2013). *Riktlinjer för europeisk statistik (Code of Practice) – en handledning och exempelsamling*.