



DATUM
2019-10-08
ERT DATUM
2019-06-24

DIARIENR
2019/123-4
ER BETECKNING
Ku2019/00550/KO

Regeringskansliet
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Demokratis skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi

I Statskontorets remissvar kommenteras den analys som görs i strategin och dess bilaga samt bristen på underlag för de kostnadsberäkningar som finns i samordnarens reformförslag. Därutöver har Statskontoret synpunkter på samordnarens förslag till digitalisering. I övrigt har Statskontoret inga synpunkter på de enskilda förslagen i strategin och dess bilaga.

Strategin ger inte en allsidig belysning av de problem biblioteken står inför

I strategin beskriver samordnaren biblioteken som centrala för bland annat medborgarnas läsning och lärande. Biblioteken ska också vara viktiga platser för bildning, upplevelser och samtal. Utgångspunkten för strategin är bibliotekslagens strävanden om en biblioteksverksamhet som är tillgänglig för alla.

Medborgarnas efterfrågan på bibliotek minskar

Men i strategin skildrar samordnaren inte den utveckling med en delvis minskad efterfrågan på bibliotekens tjänster som skett under senare år. Av Kungliga bibliotekets (KB) egen statistik¹ som sträcker sig bakåt till åtminstone 2015 framgår bland annat att:

- utlån av fysiska medier har minskat
- fysiska besök på bibliotek har minskat
- utlån av e-böcker har ökat
- bibliotekens bemanning (antalet årsverken per 1 000 invånare) har i stort sett varit oförändrad.
- bibliotekens driftskostnader har ökat.

¹ Bibliotek 2018: offentligt finansierade bibliotek, Kungliga biblioteket.

En tänkbar förklaring till den sjunkande efterfrågan skulle kunna vara befolkningens ändrade medievanor.

Ändrade medievanor påverkar efterfrågan

Nästan 100 procent av svenskarna har numera tillgång till internet. Likaså har användningen av internet ökat till att omfatta 94 procent av befolkningen. Nästan alla som är under 65 använder internet. Andelen av befolkningen som läser och lyssnar på e-böcker har nära nog fördubblats de senaste två åren – från 20 procent till nästan 40 procent av befolkningen.²

Försäljningen av böcker ökar när det gäller böcker via e-handel och via abonnemangstjänster (lyssnade och lästa), men minskar i bokhandeln. Andelen män och kvinnor som läser böcker minst varje vecka har minskat något för kvinnor och i stort sett varit oförändrat för män (cirka 45 respektive 30 procent).³

Dessa siffror kan tolkas som att både tillgången till och konsumtionen av digitala medier ökat. Denna ökning kan tänkas ha påverkat befolkningens efterfrågan på traditionella bibliotekstjänster.

Inte säkert att samordnarens förslag påverkar efterfrågan

En analys av efterfrågan på bibliotekstjänster som också tagit hänsyn till befolkningens ändrade medievanor skulle ha gett ett bättre underlag för regeringens beslut om en nationell biblioteksstrategi. Samordnaren hade tydligare fått argumentera för hur de reformer som föreslås skulle vända bibliotekens negativa efterfråge- och kostnadsutveckling. Givet befolkningens ändrade medievanor är det inte säkert att de reformer som föreslås skulle medföra att biblioteken blev tillgängliga för alla såsom samordnaren eftersträvar. Befolkningens ändrade medievanor borde, enligt Statskontoret, innebära att digitalisering av biblioteken fick ett än större genomslag i strategin än vad det nu får. De långsiktiga förändringar i befolkningens medievanor som blivit följderna av internets genomslag är sannolikt alltför genomgripande för att kunna påverkas av en nationell biblioteksstrategi som innehåller en så pass bred uppsättning åtgärder utöver digitalisering.

Prioritera digitalisering

De 250 miljoner kronor som utredaren föreslår för reformer har en bred inriktning och omfattar att skapa ett nationellt kunskapscenter och ett oberoende forskningsinstitut, mer pengar till de nationella minoriteternas bibliotek och till mångspråkig biblioteksverksamhet, med mera.

² Svenskarna och internet 2018, Internetstiftelsen.

³ Kulturen i siffror 2018, Kulturanalys.

Samordnaren bedömer att digital tillgänglighet är den mest centrala frågan om biblioteken ska behålla och öka sin relevans. Statskontoret gör samma bedömning. I samordnarens reformförslag om 250 miljoner kronor avsätts en relativt stor andel del av medlen till digitalisering, men också till andra åtgärder. Mot bakgrund av samordnarens ambition att digitalisera det mesta som getts ut i Sverige och mot bakgrund av den ökande användningen av digitala medier anser Statskontoret att en större andel än den samordnaren föreslår för digitalisering borde avsatts för digitalisering av bland annat bibliotekens utbud.

Det saknas underlag för samordnarens kostnadsberäkningar

Samordnaren har angivit kostnaderna för att genomföra föreslagna reformer till 250 miljoner kronor per år. Samordnaren har även angivit delposter för respektive reform. Delposterna varierar mellan 1 till 25 miljoner kronor.

Samordnaren hänvisar till olika underlag som grund för sina förslag. Underlagen är dels de 14 underlagsrapporter som samordnaren låtit ta fram inom ramen för sitt arbete, dels övriga rapporter som berör de förslag samordnaren lämnar.

Statskontoret har gått igenom de underlag som samordnaren hänvisar till och inte i något fall funnit beräkningar av vad det faktiskt kan tänkas kosta att genomföra reformförslagen. De sammantagna kostnaderna för förslagen om digitalisering, fortbildningsinstitut, drift av bibliotek för nationella minoriteter, etcetera kan vara för lågt eller för högt räknade. Det går inte att bedöma. Statskontoret anser att detta är en allvarlig brist i det underlag som samordnaren lämnat till regeringen.

I det fall regeringen väljer att gå vidare med samordnarens förslag utgår Statskontoret från att Kungliga biblioteket eller annan aktör får i uppdrag att presentera mer genomarbetade kostnadsberäkningar innan förslagen genomförs.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Michael Kramers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Michael Kramers