

Friskolornas riksförbunds yttrande över delbetänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)

Friskolornas riksförbund (förbundet) har getts möjlighet att lämna synpunkter på förslag i rubricerat betänkande och får anföra följande.

Förbundets övergripande synpunkter

Förbundet noterar att utredningens förslag uttrycker en hög ambitionsnivå för skolbiblioteksverksamheten i landet. Skolbiblioteket fyller en pedagogisk funktion och är en viktig del för att eleverna ska ha tillgång till undervisning och utbildning av hög kvalitet. Läsning är grunden för språkutveckling och lusten till att läsa börjar, med rätt stöd och hjälp, i skolåldern. Skolbiblioteken kan tillgängliggöra och väcka barns läslust samt bidra och stödja elevernas läsförmåga och lärande och spelar också en roll när det gäller skolans demokratiuppdrag. Att kunna läsa, skriva, ha digital kompetens och lära sig söka samt värdera information är en grundbult i ett demokratiskt och öppet samhälle och viktigt för att kunna vara en aktiv samhällsmedborgare. När det gäller läsning och tillgång till böcker handlar det om tillgång till såväl analoga som digitala resurser, för att möta elevers olika förutsättningar och behov, men också med hänsyn till den digitaliserade värld vi befinner oss i.

Förbundet anser dock att några av utredningens förslag har en för hög nivå av detaljreglering och inte beaktar den verklighet som många av landets huvudmän och skolor verkar i.

För att höja elevers läsförmåga och öka deras lust att läsa vill vi understryka vikten av en förbättrad lärarutbildning och fler speciallärare i kombination med studiero. En ökad satsning på skolbibliotek kan förstås bidra och utgöra en av insatserna, men nationella krav måste kunna ge utrymme för flexibilitet utifrån skiftande lokala behov och förutsättningar hos huvudmän och skolor. Förbundet anser att det rimligen måste vara

skolhuvudmännen som avgör hur skolbiblioteken ska utformas och organiseras samt hur det ska bemannas. Dessvärre möter inte utredningens förslag det perspektivet fullt ut.

Förbundets synpunkter på utredningens förslag

Förbundet lämnar synpunkter på de förslag och bedömningar som nedan framgår under respektive kapitel och avsnitt. Förbundet avstår från synpunkter i de delar som inte särskilt kommenteras.

Kapitel 4 Erbjudna alla elever ändamålsenliga skolbibliotek

Avsnitt 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 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.

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.

Definition av och syfte med skolbibliotek

Förbundet tillstyrker förslagen.

Tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten

Förbundet avstyrker förslaget.

Utredningen anför att anledningen till att skolbiblioteket i första hand bör vara placerat på den egna skolenheten är att detta stärker elevernas möjlighet att nyttja biblioteket dagligen samt att skolbiblioteksverksamheten lättare och mer kontinuerligt kan användas i undervisningen om skolbiblioteket ligger nära klassrummen. Utredningen lyfter också skolbiblioteket som ett värdefullt rum där elever kan studera, läsa och göra spontana besök i och ta del av medierna när tillfälle ges. Utredningen landar i att endast om det finns särskilda skäl kan skolbiblioteksverksamheten organiseras genom att skolenheten samverkar med ett folkbibliotek eller med en annan skolenhet.

Förbundet vill understryka att tillgång till skolbibliotek är en viktig del för att eleverna ska ha tillgång till en utbildning av hög kvalitet. Förbundet har också förståelse för utredningens ambitioner och kan instämma i beskrivningen av såväl vikten som värdet av ett skolbibliotek på den egna skolenheten. Många skolenheter har det också ordnat så, befintlig presenterad statistik ger tyvärr inte en korrekt bild av hur det förhåller sig mot bakgrund av hur den insamlas.

Samtidigt är det viktigt att regelverket utgår ifrån det faktum att förutsättningarna runt om i landet är skiftande. Här brister det i utredningens förslag. Den beaktar inte de stora skillnader som finns runt om i landet när det gäller förutsättningar för att leva upp till förslagen. Detta gäller oavsett skolhuvudman. Utformningen med särskilda skäl och det som anges kring om detta pekar tydligt mot att endast väldigt små enheter kan komma att beviljas undantag. Förbundet har förståelse för ambitionshöjningen, men den rimmar inte med hur verkligheten ser ut och vilka konsekvenser som förslaget kan medföra. Förbundet menar att utredningens förslag är begränsande till sin karaktär och anser att det är viktigt att lagstiftningen ger utrymme för mer flexibilitet då huvudmän och skolor runt om i landet har helt olika förutsättningar och som verksamheten behöver kunna anpassas för.

En detaljreglering är inte alltid den bästa vägen för en ökad kvalitetsutveckling, i synnerhet inte om regleringen inte beaktar just olika förutsättningar och behov. Det borde istället handla om hur skolbibliotek används och kvaliteten på verksamheten. Vid en jämförelse med våra nordiska grannar kan man konstatera att t ex Finland som i princip helt saknar reglering om skolbibliotek ändå lyckas väl i sitt kunskapsuppdrag. Det finns säkert många olika goda exempel som kan ges spridning för hur man kan arbeta kvalitativt med olika förutsättningar och behov istället för att slå fast en reglering som

riskerar att försvåra och begränsa friutrymmet för skolhuvudmän och rektorer. Hur skolbibliotekets ska utformas och organiseras måste därför få vara en fråga för huvudmännen och rektorerna.

Utredningens förslag ger vidare en viss daterad syn på hur t ex läsning ska gå till och möjliggöras. I denna digitaliseringens tid kan det ifrågasättas om det i lagstiftningen ska skrivas fram hur ett skolbibliotek rent fysiskt ska vara utformat. I utredningen framhålls skolbibliotekets betydelse för som en plats för läsning, arbete och studiero. Vi menar att det är viktigt att det finns fysiska rum avsedda för särskilt störningsfri aktivitet, det borde vara och är sannolikt också självklart på skolor, men som vi menar inte behöver detaljregleras nationellt.

Bemanning och kompetens

Förbundet ifrågasätter förslaget

Utredningen föreslår att det i skollagen ska anges att skolbibliotek ska vara bemannade. I nuvarande reglering finns inte något uttryckligt krav på det, även om vissa uppgifter för skolbiblioteket omnämns i förarbetena och kan anses tala för någon form av bemanning utifrån verksamhetens ändamålsenlighet. Utredningen anser att det därmed är lämpligt att tydliggöra behovet i lagtext.

Förbundet anser att inriktningen är vällovlig. Det är positivt att förslaget inte preciserar i vilken grad skolbibliotek behöver vara bemannade, eftersom bemanningsgraden påverkas av flera faktorer. Det handlar bland annat om elevers olika behov, skolbibliotekariens uppdrag och skolans övriga bemanning, vilket utredningen lyfter fram. En reglering av bemanningen är dock oroande och problematisk mot bakgrund av att det även ska läsas i förening med förslaget om vilken kompetens som ska bemanna skolbiblioteket samt i synnerhet i förhållande till hur verkligheten ser ut när det handlar om just kompetensförsörjningen.

Kompetensförslaget är visserligen utformat som ett strävansmål, att 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. Ett strävansmål istället för ett regelrätt krav gör det ändå inte helt okomplicerat för skolhuvudmännen, det måste följas upp och utvärderas samt bli föremål för granskning. Bemanningsfrågan har diskuterats länge och många har förordat en reglering som redskapet för att få till stånd en kvalitetshöjning. Förslaget kan sägas svara upp mot detta genom en tydlig ambitionshöjning, som både kan förklaras och förstås mot bakgrund av Skolinspektionens rapportering om brister inom skolbiblioteksverksamheten. Dessvärre rimmar dock förslaget i sin helhet inte med verkligheten, även om det är positivt att utredningen föreslår att personer med annan relevant examen även fortsättningsvis kan anställas. Men då det handlar om ett strävansmål kan det bli mycket svårt att uppnå för många skolhuvudmän runt om i landet. Som alla vet råder en stor lärarbrist för lång tid framöver och därtill råder stor

brist på utbildade skolbibliotekarier. Utsikterna för att komma till rätta med kompetensförsörjningen inom överskådlig tid måste rimligen bedömas som små i dagsläget. På grund av kompetensbristen kommer alla skolhuvudmän således inte att ges reella möjligheter att möta upp detaljerade krav eller mål. De största rekryteringsutmaningarna har förstås skolhuvudmän i glesbygd och små skolor rent generellt. För dessa kan vara svårt att lösa skolbibliotekariefrågan med en utbildad bibliotekarie då det ofta kan komma att handla om en tjänst som är mindre än en halvtid. Därför är en lösning med samverkan med folkbiblioteken en viktig möjlighet för många av dessa skolor. För fristående skolors del handlar det om många små och mindre skolor runt om i landet, varav många även verkar i glesbygd. Förbundet ser därför en fara i att genomföra förslaget om bemanning tillsammans med kompetenskrav innan det finns tillräckligt med utbildad personal med adekvat kompetens att tillgå, som förslaget ändå indikerar. Det måste finnas en reell möjlighet för alla skolhuvudmän och skolor att kunna följa en lagstiftning.

Mot bakgrund av detta avråder förbundet därför regeringen från att gå vidare med detaljregleringen, i synnerhet även med hänsyn till de utmaningar skolan står inför. Det behöver på ett tydligt sätt ges utrymme för olika flexibla lösningar när det gäller bemanning och kompetens, även kunna inrymma olika kompletterande inslag som t ex ett digitalt skolbibliotekariestöd.

Tillgång till skolbibliotek ska även omfatta förskoleklassen

Förbundet tillstyrker förslaget om att kravet på tillgång till skolbibliotek även ska omfatta förskoleklassen förutsatt att huvudmannen även bedriver grundskola.

Krav på skolbiblioteksplan

Förbundet tillstyrker delvis förslaget, men vill koppla det till det krav på systematiskt kvalitetsarbete som redan finns idag.

Förbundet menar att skolbibliotekets verksamhet självfallet ska ingå som en del i kvalitetsarbetet. Det kan ske utan att man behöver ta fram en särskild skolbiblioteksplan. Därför finns det anledning att ifrågasätta formkravet och dess konsekvenser samt väga det mot övergripande och generella diskussioner om att se över och minska skolornas administrationsbörd som helhet. Det finns en uppenbar risk för att utredningens förslag kommer att leda till ökad dokumentation och administration, i synnerhet för rektorerna. Förbundet menar att det viktiga är att det systematiska kvalitetsarbetet även omfattar skolbiblioteken.

Ändring i läroplanerna om rektorns ansvar

Förbundet är tveksamt till förslagets utformning.

Läroplanerna reviderades nyligen vad gäller rektors ansvar för skolbiblioteket. Nu föreslås ett förändrat ansvar med hänsyn till den föreslagna definitionen samt ett utvidgat ansvar för samarbetsformer. Det kan tyckas vara bra och rimligt att tydliggöra.

Samtidigt måste man beakta rektorns krävande uppdrag och omfattande ansvar i mängder med områden. När förslag om utökat uppdrag föreslås behöver det vägas mot förutsättningarna att fullgöra ansvaret i alla avseenden. Rektorn kan visserligen delegera uppgifter, men aldrig ansvaret. Förbundet vill framhålla vikten av överväganden vid ökade detaljeringsgrad mot bakgrund av det övergripande förslagets möjlighet till samverkan med andra skolenheter. Skolbiblioteket kan däremot ingå inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet.

Inköpsstöd från Kulturrådet

Förbundet *avstår från synpunkter* eftersom fristående skolor inte omfattas av frågan då endast kommuner kan erhålla statsbidrag för inköp av litteratur.

Förbundet anser dock att statsbidragsförordningen behöver ses över utifrån ett likvärdighetsperspektiv i syfte att alla skolhuvudmän ska kunna erhålla inköpsstöd eller motsvarande för att kunna kvalitetsutveckla sina skolbibliotek.

Skolverkets allmänna råd

Förbundet tillstyrker att Skolverket ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd om skolbibliotek och revidera råden om systematiskt kvalitetsarbete.

Avsnitt 4.6.2 Bedömningar

Utredningens bedömningar:

- Rektor bör vara chef över skolbibliotekarier.
- Skolhuvudmän bör utse en skolbibliotekssamordnare.
- 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.

Förbundet delar till viss del bedömningarna under punkterna 1-2, men vill tillägga följande.

Förbundet konstaterar att vem som ska vara chef för vem är en organisationsfråga som ska ligga på huvudmannen. I de flesta fall bör det rimligtvis innebära att rektor, som ju har ansvar för verksamheten, också är chef för en anställd skolbibliotekarie.

Men det måste finnas utrymme för flexibilitet även i detta avseende beroende på hur biblioteksverksamheten organiseras, vilket behöver förtydligas så att rektorn ges förutsättningar för att kunna ta ett samlat och övergripande kvalitetsansvar. Annars riskerar det att bli en stelbent reglering som riskerar medföra att rektorn i praktiken inte kan utföra ett närvarande ledarskap och ta det övergripande ansvaret för kvaliteten.

Förbundet delar utredningens tankar om att det kan finnas vissa fördelar med att på huvudmannanivå utse en bibliotekssamordnare, dock beroende på hur verksamheten organiseras. Även i detta avseende bör således lokala behov och förutsättningar beaktas och därför inte utgöra ett detaljerat krav som ska gälla för alla verksamheter.

Kapitel 5 Tydliggöra former för samverkan om skolbiblioteksverksamhet

Avsnitt 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.

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

Förbundet *tillstyrker förslaget om samverkan men avstyrker förslaget om det ska krävas särskilda skäl* för att skolhuvudmän ska kunna samverka med ett folkbibliotek eller annat skolbibliotek. Förslaget ger inte utrymme för den flexibilitet som behövs för att kunna organisera verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar, vilket vi ovan redogjort för och hänvisar till. Förutsättningarna skiftar i olika delar av landet och för olika skolhuvudmän. Förslaget är därför alltför begränsande till sin karaktär och behöver ses över.

I en situation där kompetensförsörjningen är problematisk behövs en reglering som tydligt möjliggör fungerande och strukturerade samarbeten med folkbibliotek där tillgången till rätt kompetens finns. En alltför hård styrning riskerar annars att bli kontraproduktivt.

När det gäller förslaget om reglering av formerna för samverkan genom krav om skriftlig överenskommelse så har förbundet följande kommentar. Vi *tillstyrker med viss tvekan*.

Idag saknas reglering, men det kan finnas ett värde i att det tydliggörs för alla parter att samverkan behöver regleras. För friskolehuvudmän är detta en ganska självklar sak då det handlar om att det finns behov en tydlighet när det gäller samverkan med andra aktörer. Däremot kan vi se att det inom en kommun kan kännas som en onödig formalitet när det är samma huvudman. Det är viktigt att det inte blir administrativt betungande för skolhuvudmännen. Förbundet anser att det behöver klargöras mer konkret vad som rimligen bör ingå i en sådan överenskommelse.

Förbundet *avstyrker* förslaget om överenskommelsen ska anmälas till Kungliga biblioteket då nyttan behöver vägas mot pålagan. Det presenteras inte några vägande skäl för en sådan ökad administration som förslaget medför. Det viktiga bör vara att en sådan finns för berörda parter.

Avsnitt 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.

Förbundet delar bedömningarna, men hänvisar också till vad som ovan angetts vad gäller bedömningen om rektorn som chef.

Kapitel 6 Främja kompetensen inom skolbiblioteken

Avsnitt 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.

Förbundet tillstyrker förslagen.

Avsnitt 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.

Förbundet har inga synpunkter.

Kapitel 7 Samla in och utforma användbar statistik om skolbibliotek

Avsnitt 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.

Förbundet tillstyrker förslaget, men vill tillägga följande.

Utredningen föreslår en annan form samt mer insamling av statistik om skolbibliotek. Mot bakgrund av dagens bristfälliga statistik om hur det verkligen förhåller sig runt om i landet vad gäller skolbibliotek är förslaget förståeligt. Utredningens nulägesbild av hur biblioteksverksamheten i landets skolor ser ut bygger på den statistik som Kungliga biblioteket (KB) samlar in. KB har arbetat för att få fram korrekta nulägesbilder, men av olika anledningar har det inte varit möjligt, främst pga kriterierna, det begränsade urvalet skolenheter samt låga svarsfrekvensen. De verksamheter som organiserar sig på annat sätt och/eller har en lägre bemanning än 50 procent framkommer t ex inte i statistiken.

Om man efterfrågar en tillförlitlig statistik är samverkan med Skolverket en möjlig lösning. Men, för det fall mer statistikuppgifter ska insamlas blir det också ett utökat ansvar för alla huvudmän och rektorer att hantera. Det medför en ytterligare

administrativ pålaga. Omfattningen och detaljgraden behöver ses över vidare och avvägningar göras om vad är nödvändigt att följa upp utifrån ett rimlighetsperspektiv.

Kapitel 8 Konsekvenser av utredningens förslag

Det är viktigt att alla utredningars förslag åtföljs av en konsekvensbeskrivning och kostnadsberäkningar. Det händer tyvärr att dessa brister i olika delar. Inte heller denna utredning har kunnat presentera en sådan vad gäller bemanningsförslagets konsekvenser och kostnader, visserligen med hänvisning till bristfällig befintlig statistik som inte återger en korrekt bild av verkligheten. Men det finns också andra osäkerhetsfaktorer vad gäller just bemanningsfrågan utifrån kompetensförsörjningssvårigheterna. Förbundet vill understryka vikten av att utökade krav och åtaganden också måste följas av en finansiering fullt ut för en hållbar situation för alla skolhuvudmän långsiktigt samt även med beaktande av principen om lika villkor.

För Friskolornas riksförbund



Ulla Hamilton
VD



Mariette Dennholt
Förbundsjurist