

Trend 2017

- kommunala biblioteksplaner



Trend 2017 – kommunala biblioteksplaner

Publikationen kan kopieras fritt och citeras. Vid citering uppge källan.

Omslagsfoto: Kiruna stadsbibliotek, fotograf Elisabet Rundqvist, KB

Dnr: 4.1-2018-637

Ansvarig utgivare: Kungliga biblioteket

Förfrågningar: Elisabet Rundqvist, KB tel. +46 (0)10-709 36 30

Kungliga biblioteket, Box 5039, 102 41 Stockholm

Webb: <http://www.kb.se/>

Innehåll

Inledning.....	4
Nuläge – antagna biblioteksplaner.....	5
Hur lång ska en plan vara?.....	6
Lagar och konventioner.....	7
Andra styrdokument och framtagningsprocessen.....	7
Ändamålsparagrafen.....	7
Prioriterade grupper.....	8
Kvalitet.....	8
Informationsteknik.....	9
Barn och unga.....	9
Skolbibliotek.....	9
Samverkan.....	10
Vanliga områden.....	11
Mindre vanliga områden.....	11
I många planer.....	11
Förbättringsområden.....	12
Förkortningar.....	12



Foto: Elisabet Rundqvist, KB. Göteborgs stadsbibliotek.

Inledning

Vad skriver kommunerna om i sina biblioteksplaner? Tas bibliotekslagen upp? Vilka trender finns just nu?

Detta är frågor som ställs på fältet och som vi med denna rapport försöker besvara genom att en sammanhållen läsning av biblioteksplaner har utförts. Ett av Kungliga bibliotekets (KB) uppdrag är att ha nationell överblick över biblioteksområdet samt att följa upp hur biblioteksplanerna som antagits har utformats och används.

Undersökningsmaterialet utgörs av sammanlagt 46 stycken kommunala biblioteksplaner som antagits under 2017. Utgångspunkten är 36 olika parametrar som återspeglar de relevanta paragraferna i bibliotekslagen. Utöver dessa grundläggande parametrar lades ett tiotal ytterligare parametrar till, baserat på erfarenheter från tidigare läsning.

De siffror som presenteras i rapporten är riktningvisare och inte helt exakta siffror även om vi i texten avstått från att avrunda. Läsningen har gjorts av fem handläggare vid enheten för nationell samverkan, som under arbetets gång diskuterat läsningar och tolkningar och på så sätt har samsyn skapats i bedömningarna. Trots det kan naturligtvis tolkningarna ändå blivit lite olika beroende på vem som har läst.

Sammanfattningsvis framkom att:

- Det finns 90 % aktuella (innevarande år som slutår samt två år bakåt) kommunala biblioteksplaner,
- drygt 80 % av planerna är antagna efter nya bibliotekslagen trätt i kraft,
- merparten av bibliotekslagens paragrafer omsätts in i biblioteksplanens skrivningar,
- ändamålsparagrafen synliggörs i de flesta biblioteksplanerna,
- tillgänglighet, annat modersmål än svenska, skolbibliotek, samverkan och digital delaktighet skrivs fram i planerna.

Nuläge – antagna biblioteksplaner

Vid sammanräkningen i början av maj 2018 fanns 248 kommunala biblioteksplaner som har antagits efter det att den nya bibliotekslagen trädde i kraft 2014-01-01, dvs. drygt 80 % av de biblioteksplaner som nu är i bruk är skrivna med nya lagen som utgångspunkt.

Ett stapeldiagram över planernas startår visar en stor planskrivningsaktivitet med ett stort antal beslutade planer 2015-2016. Det är 13 st. kommuner som har en mer än 10 år gammal plan, en kommun har fortfarande kvar en plan från 2004, se diagram 1.

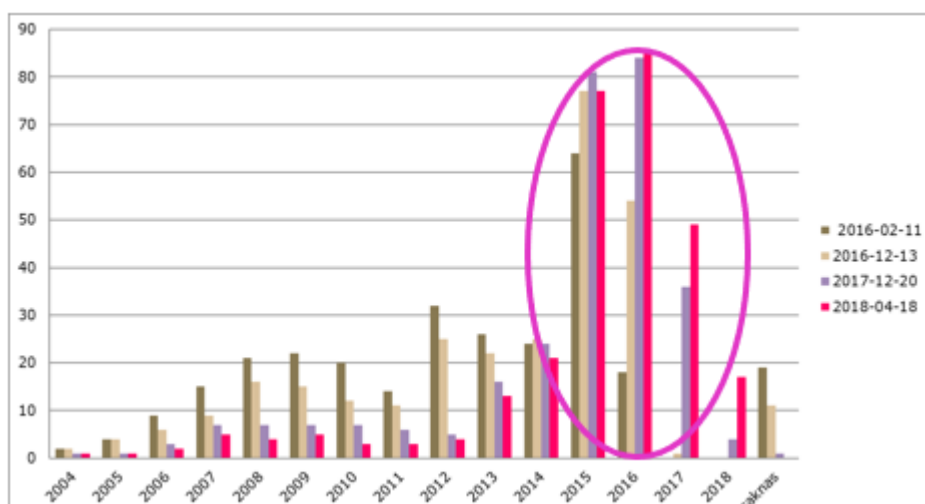


Diagram 1: Biblioteksplanernas startår, endast kommunala planer.

De avgränsningar KB använder för att räkna aktuella planer är att slutåret ska vara det samma som innevarande. I vissa fall konstrueras en bortre gräns för planer som har öppet slutår. Erfarenheterna visar att det tar ca 2 år från utdelat uppdrag till beslutad biblioteksplan, därför räknar vi också in planer med slutår två år tillbaka i tiden, dvs. i år 2018, 2017 och 2016 när vi redovisar aktuella planer.

I juli 2013 var andelen aktuella planer 39 %. Andelen steg till 73 % i december 2016 (54 + 19 %). I april 2018 hade 90 % av kommunerna en aktuell plan (78+ 12 %), se diagram 2.

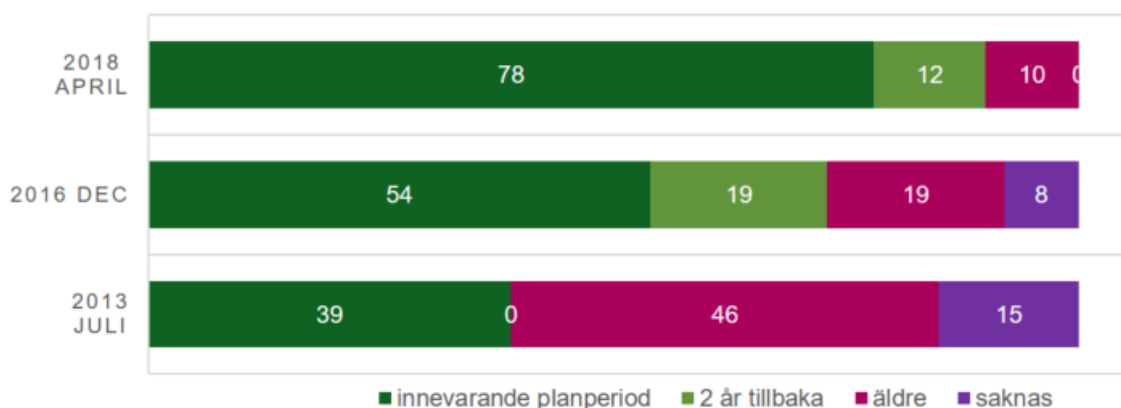


Diagram 2: Fördelningen aktuella och inaktuella kommunala biblioteksplaner.

Hur lång ska en plan vara?

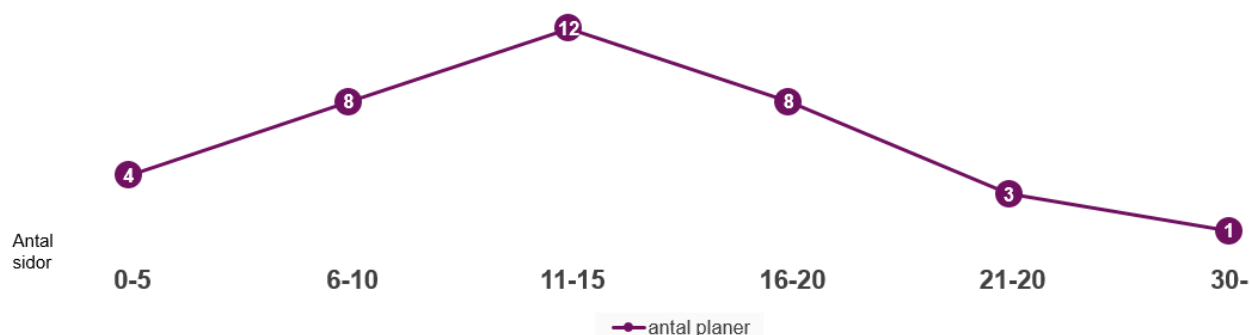


Diagram 3: Antalet sidor i de lästa biblioteksplanerna.

En vanlig fråga som ställs är hur lång (antal sidor) som en plan ska vara? Frågan har inget givet svar, det finns ingen instruktion eller föreskrift som anger antal sidor, disposition eller innehåll.

Från planerna 2017 framgår att majoriteten av planerna är inom spannet 6 till 20 sidor, med en tonvikt på 11 till 15 sidor. Fyra av de lästa planerna hade färre än 5 sidor och fyra planer har fler sidor än 21 sidor, se diagram 3.



Foto: Elisabet Rundqvist, KB. Sundsvalls bibliotek.

Lagar och konventioner

Bibliotekens styrning, och då först och främst kopplingen till bibliotekslagen, är en självklar del av en biblioteksplan. Samtliga 46 planer anger bibliotekslagen som reglerande styrning för biblioteksverksamheten. Förutom bibliotekslagen finns ett antal andra lagar som ger styrning till en kommunal biblioteksverksamhet. 85 % av lästa planer kopplar till minst en annan lag och ett stort antal planer kopplar till flera kompletterande lagstiftningar t.ex.:

- Skollagen
- Omsorgslagar t.ex. LSS, SOL, HSL, LVM
- Integritetslagstiftning t.ex. sekretesslagen, f.d. PUL
- Rättighetslagar t.ex. lagen om nationella minoriteter, diskrimineringslagen, jämställdhetslagen

Det finns även ett antal konventioner som fungerar som vägledande för bibliotekens verksamhet, 70 % nämner minst en konvention. Vissa planer refererar till flera olika konventioner t.ex.: UNESCO/IFLA folkbiblioteks-, skolbiblioteks- och mångkulturellt biblioteksmanifest, FN:s barnkonvention, mänskliga rättigheter, Lyonförklaringen om tillgång till information och utveckling.

Av de lästa planerna är det 9 % som varken anger annan lagstiftning eller konventioner. Dessa 9 % refererar endast till bibliotekslagen. Att det saknas i planen behöver inte betyda att lagarna inte efterföljs i verksamheten. Dock är förarbetena till bibliotekslagen tydliga med att ett av biblioteksplanens syften är att skapa tydlighet för både den egna kommunen och för bibliotekets användare, där kan omnämnde av bredvidliggande lagstiftning skapa transparens.

Andra styrdokument och framtagningsprocessen

En kommunal biblioteksplan existerar i en kontext av andra planer och styrande dokument som är relevanta för kommunen och regionen. 73 % av planerna skriver in andra kommunala plan- eller strategidokument som biblioteksplanen förhåller sig till. 65 % av de lästa planerna refererar till sin regionala biblioteksplan och/eller den regionala kulturplanen. Hur dessa nivåer och planer förhåller sig till varandra är delvis en öppen fråga som diskuteras. Det har framförts från

kommunala företrädare att den kommunala nivån stärks av att plandokumentet harmonierar med den regionala nivåns planer. Ett mindre antal kommuner, 15 % har varken en koppling till andra kommunala styrdokument eller till regional biblioteks- och/eller kulturplan.

För att förankra biblioteksplanen i sitt närsamhälle tillför en lokal analys viktig information. Med lokala analyser menar vi en beskrivning av lokalsamhällets demografi, geografi, utbildningsnivå etc., en beskrivning av vilka målgrupper som finns inom kommunen och hur den lokala verkligheten ser ut. Hälften av de planer vi har läst har någon form av lokal analys inkluderad. Omfånget varierar från kortfattad till ett utbyggt avsnitt. Även om beskrivningen är kortfattad ser vi att det är positivt att det finns med.

26 % av de lästa planerna innehåller någon form av beskrivning av planens framtagandeprocess, även den varierar i längd, kort eller lite fylligare med redogörelse för den politiska gången liksom samråd. Att redovisa framtagandeprocessen kan stärka planens legitimitet.

Ändamålsparagrafen

Bibliotekslagens andra paragraf beskriver ändamålet för det allmänna biblioteksväsendet, dvs. alla offentligt finansierade bibliotek. Paragrafen delades upp i flera parametrar som vi sökte efter vid läsningen. Läs- eller litteraturfrämjande beskrivs i 84 % av planerna. I 16 % av planerna nämns inte alls läs- eller litteraturfrämjande. Om det betyder att verksamheten inte bedrivs, eller att det är så självklart att det inte skrivs ut i planen framgår inte. Biblioteket som demokratisk arena beskrivs i 75 % av de lästa planerna, lika stor andel skriver om hur biblioteket planerar för olika kulturaktiviteter och bibliotekets uppdrag att främja och tillhandahålla kultur. Utbildning, bildning och lärande står också inskrivet i ändamålsparagrafen, 69 % har text som beskriver bibliotekets roll för lärande. Ett antal biblioteksplaner skriver om vikten av ett källkritiskt tänkande. Många beskriver det i termer av livslångt lärande där alla åldrar behöver stödjas i fortsatt lärandet.



Foto: Elisabet Rundqvist, KB. Sundsvalls bibliotek.

Prioriterade grupper

I paragraferna fyra och fem prioriteras målgrupper som enligt lagen ska ges tillgång till biblioteksservice anpassat för målgruppens behov.

Den fjärde paragrafen beskriver tillgänglighet. Vi har inkluderat alla tolkningar av tillgänglighet, både i avseende funktionsnedsattas behov fysiskt eller på webben, och i form av öppettider och läge. Med den mycket breda tillämpningen av tillgänglighet finner vi att alla utom en av de kommunala planerna har skrivningar om tillgänglighet. Delas begreppet upp, t.ex. kopplas till funktionsnedsättning, läshinder etc. sjunker antalet planer som beskriver det biblioteket avser att erbjuda för gruppen.

Femte paragrafen ger biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet tre målgrupper att ägna särskild uppmärksamhet åt. I paragraf 5.1 är det nationella minoriteter, 60 % av planerna nämner nationella minoriteter. Antalet planer som beskriver

verksamhet eller förvärv för nationella minoriteter är lägre, ett antal har bara orden "nationella minoriteter" men utan beskrivning.

Paragraf 5.2 avhandlar annat modersmål än svenska och det har nämnts i 78 % av de lästa planerna. Liksom nationella minoriteter finns det planer som vidrör området utan att utveckla någon längre text samtidigt som andra planer har klargörande beskrivningar.

Lättläst (paragraf 5.3) tas upp i 52 % av planerna med särskilda skrivningar. Vanligen har de flesta bibliotek ett utbud för både barn och vuxna på lättläst svenska.

Kvalitet

Kvalitet återfinns i paragraf sex och i lagens förarbeten avhandlas begreppet kvalitet i förhållande till biblioteken. Trots lagens tydlighet "Folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet" är det bara 19 % av planerna som i sin text berör kvalitet. Kvalitet

beskrivs på flera olika sätt, kvalitet på verksamheten, kvalitetslitteratur etc., vi har inte finfördelat de olika sätten att avhandla kvalitet utan lagt samman det.

76 % av de lästa planerna har någon form av skrivning om hur uppföljning av planen ska gå till, ibland med en tidsangivelse, t.ex. årligen eller efter planperiodens slut. Några få har skrivit ut var ansvaret ligger för att uppföljningen görs. 32 % berör kompetensutveckling hos personalen vilket är en viktig del för biblioteket och användarna för att kunna skapa kvalitet. 30 % av planerna har, eller har som avsikt att ta fram, nyckeltal eller indikatorer för sin verksamhet. Ett fåtal har ett nyckeltal med målvärde utskrivet i biblioteksplanen.

Informationsteknik

Den sjunde paragrafen skriver att "folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet". Den nya lagen moderniserade och förtydligade den äldre lagens skrivning. Vi kan se en koppling i den nya ordalydelsen och de beskrivningar som finns kring digital delaktighet, MIK (media och informationskunnighet) etc. I 93 % finns skrivningar kring dessa områden. Det framgår att paragraf sju har kommit att bli en kärnverksamhet på biblioteken, där de flesta bibliotek erbjuder någon form av stöd och handledning. Utformningen och omfattningen varierar mellan kommunerna. MIK blir allt tydligare en del av bibliotekariens kompetens. Digital delaktighet är en demokratifråga varför det är en del av bibliotekens uppdrag.¹

Barn och unga

Bibliotekslagens åttonde paragraf beskriver för folkbiblioteken att barn och unga ska ägnas särskild uppmärksamhet. 91 % av de lästa planerna nämner verksamhet för barn medan unga nämns i

något färre planer, 69 %, som egen målgrupp. Det är rimligt att beskriva barn för sig och unga för sig då verksamheten riktade till dessa båda målgrupper skiljer sig åt. Det framgår att fokus ligger på de mindre barnen.

65 % av de lästa planerna nämner medier för barn och 39 % skriver om barn och annat modersmål än svenska, d.v.s. verksamhet eller medier särskilt riktade till barn med annat modersmål.

Motsvarande siffra för nationella minoriteter är 17 %, detta trots att det är tre olika relevanta lagstiftningar på området som har barn inom de nationella minoriteterna som prioriterad målgrupp. Bibliotekslagen i kombination med skollagen samt språklagen² skriver att särskilda satsningar på barn och unga behöver göras. I den lagrådsremiss ("En stärkt minoritetspolitik") och Regeringens proposition 2017/18:199 skrivs barn och unga fram än mer tydligt som prioriterade grupper inom det minoritetspolitiska området.

Skolbibliotek

I förarbetena till båda den gamla och nya bibliotekslagen är det tydligt att en anledning till att biblioteksplanerna har blivit lagstadgat har varit, och fortfarande är, att stärka skolbibliotekens betydelse i kommunerna. För att göra hela biblioteksverksamheten i en kommun eller län/region möjlig att överblicka behöver alla biblioteksverksamheter beskrivas gemensamt i biblioteksplanen. Detta är synligt i 89 % av de lästa biblioteksplanerna, d.v.s. i merparten av planerna finns skrivningar om skolbiblioteken. Längre eller kortare, som en del av planen eller som separat plan i form av bilaga eller hänvisning till en bredvidliggande skolbiblioteksplan. Det är en tydlig skillnad i jämförelse med tidiga biblioteksplanerna som oftast saknade skrivningar om skolbiblioteken.

¹ Under senaste tiden har olika typer av koncept prövats, t.ex. Digidelcenter i Motala, Sundsvall och Helsingborg.

² Skollagen språklagen samt tolkning av språklagen <https://www.sprakochfolkminnen.se/download/18.1bc6136f1422723e4bfc22d/1398151033855/uttolkning-spraklagen-2010.pdf>



Foto: Elisabet Rundqvist, KB. Växjö bibliotek

Samverkan

I den nya bibliotekslagen separerades fjärrlån och samverkan till två åtskilda paragrafer för att förtydliga vikten av samverkan, (paragraf 14 riktar sig till alla bibliotekshuvudmän), varför det bör beskrivas i en kommunal biblioteksplan. 89 % av de lästa planerna nämner eller beskriver samverkan i någon form. Samverkan kan delas upp i följande kategorier:

- **Regional samverkan och samverkan mellan flera kommuner:** Medieförsörjning och möjligheten till bredare medieutbud, personals kompetensutveckling och ta fram gemensamma rutiner, gemensam webb, teknik och upphandlingar.
- **Nationell samverkan:** Kungliga biblioteket, Libris-samarbete, Internationella biblioteket, Sveriges depåbibliotek och lånecentral.
- **Samverkan mellan folk- och skolbibliotek:** Väldigt vanligt, skolbibliotekscentral, antingen finns det eller så önskar man en.
- **Samverkan inom kommunen:** BVC, ofta "gåvobok" och verksamhet kopplat till barnets språkinlärning. SFI – mycket vanligt, språkinlärning och integration. Stöd till äldre, dagcentraler och likande, "boken kommer", samverkan med kommunens servicecenter, turism, kommunal information etc. Social, - kultur- och fritidsförvaltningarna, barn- och utbildningsförvaltningen är de som omnämns.
- **Samverkan med folkbildning och föreningar:** Släktforskar- och hembygdsföreningar, Röda Korset, språkinlärning och integration med studieförbund liksom digital delaktighet. Samverkan med minoritetsorganisationer, RFSL.
- **Samverkan med kulturverksamhet:** Studieförbund, nämner sällan samarbetspartners, men handlar oftast om författaraftnar, teater, musik, dans, film och konst.
- **Andra typer av samverkan:** kan handla om nyetablering av bibliotek, eller att nå ut till nya grupper eller arbeta uppsökande.



Foto: Elisabet Rundqvist, KB. Växjö bibliotek

Vanliga områden

Utöver de områden och grupper som är framskrivna genom bibliotekslagen eller annan lagstiftning beskriver biblioteksplanerna ytterligare grupper eller verksamheter.

58 % av de lästa planerna har skrivningar om verksamhet för eller med vuxna utan någon mer specifik avgränsning. I några av planerna skriver man om de vuxnas betydelse för barnets läsutveckling. 41 % av planerna har skrivningar om äldre, vanligen verksamhet eller medieförsörjning som särskilt riktar sig till de äldre i kommunen. Att skriva fram integration ser vi i drygt hälften av planerna, 56 % har skrivningar om integration i sin biblioteksplan. 39 % av planerna har beskrivit särskilda målgrupper utöver bibliotekslagens prioriterade grupper, alltså grupper, t.ex. äldre, som biblioteket gör en extra satsning för.

Många framhåller biblioteket som en viktig och naturlig samlingsplats och arena i lokalsamhället, 47 % av kommunerna skriver om sitt bibliotek

som "allas vardagsrum", "mitt i byn", "knutpunkt" etc. Makers space och eget skapande lyfts fram i ett antal planer, ett utvidgat sätt att se biblioteksverksamhet. Vi ser också ett antal planer som resonerar om hållbar utveckling, med ursprung i gemensamma kommunala övergripande mål för ett hållbart samhälle.

Mindre vanliga områden

Andra områden som inte är lika frekvent att skriva om är t.ex. "meröppet" som beskrivs i 33 % av planerna. 26 % av planerna beskriver bokbussverksamhet och 17 % beskriver stöd till näringslivet. Lika stor andel planer, 17 % har avsnitt om HBTQ och/eller normkritik, medan 15 % beskriver marknadsföring av biblioteket.

I många planer

Allmänt mer hållna iakttagelser från läsningen av de 46 kommunala biblioteksplanerna är att i många planer finns uppräknningar av lagar, konventioner etc., oftast i form av citat, men utan att bryta ner till egen formulering. De återopade

lagarna och/eller konventionerna återspeglas inte i målen, det går inte att spåra på vilket sätt lagar och konventioner är styrande för den verksamhet som planeras.

Vi ser många svepande formuleringar utan någon särskilt hög grad av konkretion, d.v.s. det är svårt att utläsa vad som konkret ska levereras utifrån biblioteksplanens beskrivningar. I vissa fall framgår att det finns underliggande styrande dokument som verksamhetsplan, aktivitetsplan eller uppdrag. I dessa fall förmodas att de mer konkreta beskrivningarna finns i de underliggande dokumenten, men dessa har inte lästs och analyserats.

Det finns många beskrivningar av befintlig verksamhet och färre framåtsyftande beskrivningar. I många fall är beskrivningen av nuvarande verksamhet förvillande lik den planerade framtida, dvs. ett bibehållande av status quo. De flesta planerna saknar beskrivning av dialog med användarna eller användarundersökningar som grund för planen. Många planer saknar mätbara mål, eller målformuleringar som är skrivna på ett sådant sätt att de går att följa upp.

Förkortningar

LSS Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

SOL Socialtjänstlagen.

HSL Hälso- och sjukvårdslagen.

LVM Lag om vård av missbrukare i vissa fall

PUL Personuppgiftslagen

Förbättringsområden

Genom att i biblioteksplanen visa hur lagstiftning och konventioner hänger samman med den planerade biblioteksverksamheten, utveckling och mål får biblioteksplanen en större legitimitet. På samma sätt stärker det också planen att koppla till andra kommunala eller regionala planer eller styrande dokument.

Bibliotekslagen är tydlig när det gäller alla användares möjligheter för jämlik tillgång. I de lästa planerna framgår att det mest eftersatta området i biblioteksplanerna är nationella minoriteter trots att målgruppen omfattas av en mer omfattande lagreglering.

Sammanfattningsvis:

- Mer jämlik tillgång till medier på:
 - annat modersmål än svenska
 - nationella minoritetsspråk
- Det behövs tydligare kopplingar mellan annan lagstiftning än bibliotekslagen och verksamheten.
- Konventioner och andra styrande dokument ger vägledning och stöd som kan användas mer.