

Kungliga bibliotekets remissvar Kultursamhället – utvecklade samverkan mellan stat, region och kommun

Sammanfattning

Kungliga biblioteket (KB) ser positivt på betänkandets ambition att minska administration och detaljstyrning och att öka flexibiliteten i systemet. KB ser samtidigt att flera av utredningens förslag saknar genomförande- och konsekvensanalys. Detta medför att de i flera fall är svåra att ta ställning till och att de långsiktiga resultaten av förslagen är svåra att överblicka. KB saknar också en definition, diskussion och problematisering av begreppet samverkan, vad samverkan kan innebära i praktiken och hur ansvarsfördelningen ska se ut i relation till detta. KB anser därför att flera av betänkandets positiva ambitioner med fördel kan utvecklas inom nuvarande kultursamverkansmodell.

KB har följande övergripande synpunkter på utredningens förslag till lag om samverkan på kulturområdet. Dessa utvecklas vidare under respektive rubrik i remissvaret.

- **Ett vidgat system för kultursamverkan:** KB stöder en reformering av kultursamverkansmodellen för att bättre anpassa den till speciallagar som bibliotekslagen (2013:801), men anser att det är svårt att se att förslaget till ny kultursamverkanslag i praktiken leder till en bättre synkronisering mellan kultursamverkansmodellen och bibliotekslagen.
- **Ersätt kulturplanerna med levande samverkansbeskrivningar:** KB avstyrker förslaget att förändra kulturplanerna till icke sammanhållna samverkansplaner utan reglerad framtagnings- och beslutsprocess. KB ser en risk att positiva effekter av denna process går förlorade, att den demokratiska insynen minskar, att verksamheten fragmentiseras och överblicken minskar.
- **De statliga myndigheternas ansvar:** KB avstyrker förslaget om samverkan ”ad hoc”, begränsad till konkreta förslag i kultursamverkansplaner. För att kunna delta i samverkan kring biblioteksutveckling krävs en kontinuitet i arbetet med nationell överblick över både biblioteksväsendet nationellt och dess kontext inom region och kommun.
- **En breddad modell med en ny anslagsstruktur:** KB avstyrker förslaget om att samla riktade statliga bidrag till kultur som ligger utanför kultursamverkansmodellen i så kallade kulturpåsar. Det är svårt att utifrån hur förslaget är formulerat sluta sig till om bidragen fortsatt avses vara riktade mot en viss verksamhet även om de samlas i kulturpåsar, vilket ur KB:s perspektiv är en förutsättning för förslaget.
- **En samlad uppföljning:** KB tillstyrker förslaget att ersätta dagens uppföljningsprocess med större samlade genomlysningar med längre periodicitet, om detta sker på ett synkroniserat sätt mellan myndigheter med uppdrag att ha nationell överblick inom kulturområdet. Större genomlysningar kräver dock att någon form av kontinuerlig uppföljning görs som kan ligga till grund för arbetet.

Utgångspunkter för KB:s remissvar

KB har, både i sin kontinuerliga nationella överblick över det allmänna biblioteksväsendet och genom dialoger inom arbetet med KB:s särskilda regeringsuppdrag¹ om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet, kunnat konstatera en brist på likvärdighet i kommunernas förmåga att tillhandahålla biblioteksverksamhet. Detta är något som också regeringens *Strategi för ett stärkt biblioteksväsende*² pekar på. Regionala och statliga insatser syftar till att öka likvärdigheten i biblioteksverksamheterna. Ett av målen bör vara att användaren har likvärdiga möjligheter att tillgodogöra sig ändamålen med bibliotekens verksamhet, se 2 § bibliotekslag (2013:801).

Strategi för ett stärkt biblioteksväsende pekar på att det finns svagheter i biblioteksområdets nationella infrastruktur och att det krävs en tydlighet i roller och ansvar mellan olika aktörer samt välfungerande samverkan inom och mellan nivåerna för att möjliggöra utveckling. I arbetet med det uppdrag om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet som KB fick som en följd av strategin har KB kunnat konstatera att flera olika myndigheter har överlappande uppdrag inom biblioteksområdet, vilket kan ge upphov till otydligheter och onödig administration.³ Vidare kan konstateras att uppdrag från regeringen till respektive myndighet behöver grundas utifrån en helhetssyn och ett långsiktigt perspektiv redan när uppdragen formuleras d.v.s. helst redan innan de tilldelas myndigheterna. Detta behov av helhetssyn och långsiktig planering behöver tas i beaktande även i relation till kultursamverkansmodellen och en eventuell förändring av den.

Inom uppdraget om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet har KB också noterat att då det gäller biblioteksverksamheternas utmaningar kan samverkan vara en del av lösningen men att det även behövs andra insatser och lösningar, sett ur ett nationellt perspektiv.⁴ Samverkan försvåras av både kommunernas och regionernas skiftande förutsättningar och av det kommunala självstyret. Samverkan är också mer komplex när den bedrivs mellan flera olika typer av huvudmän. Kommunallagen påverkar möjligheterna och förutsättningarna och kan ibland utgöra ett hinder för samverkan mellan olika nivåer, som kommun och stat, kommun och region och även mellan kommuner. Som kommunperspektivutredningens betänkande⁵ visar leder samverkan sällan till ekonomiska effektiviseringar. En delvis platsbunden verksamhet, som exempelvis bibliotek utgör, är svårare att samverka kring och folkbiblioteken har dessutom flera nivåer att förhålla sig till (kommun-region-stat). Inom flera åtgärdsområden krävs det därför en avvägning mellan samverkan och helhetsansvar.

För biblioteken är utmaningarna stora i framför allt små kommuner, glesbygd och socioekonomiskt svaga områden när det gäller att utveckla verksamheten och att nå nya grupper. De gångna årens statliga stöd som Stärkta bibliotek och Läsfrämjandelyftet för folkbibliotekarier har bidragit och bidrar till att kommunala biblioteksverksamheter ökat utbudet och tillgängligheten till biblioteksverksamhet i hela landet. Stöden är tidsbegränsade,

¹ Stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet (Ku2022/00857). Uppdraget ska redovisas 1 december 2024. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2022/04/uppdrag-till-kungl.-biblioteket-om-starkt-samverkan-inom-det-allmanna-biblioteksvasendet>

² Regeringen (2023). *Strategi för ett stärkt biblioteksväsende*. <https://www.regeringen.se/artiklar/2023/06/regeringens-strategi-for-ett-starkt-biblioteksvasende/>

³ Kungliga biblioteket, Avdelningen för samverkan (2023). *Delredovisning av uppdrag om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet*. Ku2022/00857, dnr KB 2022-473.

⁴ Ibid.

⁵ SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/01/sou-20246/>

och Kulturrådets rapport *Folkbibliotekens behov av statliga stöd*⁶ visar på behovet av permanenta och riktade statliga stöd till kommunala biblioteksverksamheter. KB instämmer i att riktade statliga stöd krävs för att säkra verksamhetsutveckling och kompetensutveckling utifrån bibliotekslagens och bibliotekens prioriterade målgrupper, och för att stärka likvärdig tillgång till biblioteksverksamhet i hela Sverige.

Regioner och kommuner kan och bör inte arbeta på exakt samma sätt och skillnaderna mellan olika regionala biblioteksverksamheter har också förstärkts med nuvarande kultursamverkansmodell. Biblioteksverksamhet innefattar ett bredare område än kultur och styrs i första hand av bibliotekslagen, vilket till vissa delar krockar med kultursamverkansmodellen som styrs av de kulturpolitiska målen. KB ser samtidigt, både i regionernas kulturplaner och dialoger med regionala företrädare, att biblioteksverksamhet blivit en mer synlig och självklar del av regionernas övriga kulturverksamhet i och med nuvarande kultursamverkansmodell och arbetet med kulturplanerna inom den.

⁶ Kulturrådet (2024): *Folkbibliotekens behov av statliga stöd*.
[file://kb.local/data/Users/ceceri/Mina%20dokument/Kultursamverkansmodellen/Folkbibliotekens behov av statliga sto%CC%88d.pdf](file://kb.local/data/Users/ceceri/Mina%20dokument/Kultursamverkansmodellen/Folkbibliotekens%20behov%20av%20statliga%20sto%CC%88d.pdf)

Betänkandets förslag

9.1 Ett vidgat system för kultursamverkan

KB stöder en reformering av kultursamverkansmodellen för att bättre anpassa den till speciallagar som bibliotekslagen, men anser att det är svårt att se att förslaget till ny kultursamverkanslag i praktiken leder till en bättre synkronisering mellan kultursamverkansmodellen och bibliotekslagen.

Eftersom biblioteksverksamheterna i första hand styrs av bibliotekslagen blir det med dagens modell fråga om en form av dubbel styrning med kultursamverkansmodellen som styrs av de kulturpolitiska målen. De två olika styrmodellerna är inte anpassade till varandra, och de kulturpolitiska målen är inte till varje del relevanta att applicera på biblioteksverksamhet. Biblioteksverksamhet innefattar ett bredare område än kultur, här ingår utöver litteratur- och läsfrämjande exempelvis bildning, utbildning och demokratiskt deltagande. För biblioteken är det därför viktigt att samverka med andra aktörer i samhället än endast de inom kulturområdet. Utvärderingar av effekter av insatser inom modellen riktade till biblioteksområdet måste också ske i förhållande till bibliotekslagen i första hand.

I förslaget till ny lag kopplar ändamålsformuleringen till de kulturpolitiska målen, men bland annat de kulturpolitiska målen skrivelse om barn och unga har valts bort. Det gör ingen skillnad för biblioteksområdet eftersom bibliotekslagen pekar ut barn och unga som en grupp som biblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet. Men för andra kulturverksamheter som inte styrs av en motsvarande lagformulering är förslagets svagare styrning mot målet om att särskilt uppmärksamma barns och ungas rätt till kultur en fråga att ta i beaktande.

Förslaget om kulturpåsar

KB avstyrker förslaget om kulturpåsar eftersom det är svårt att bedöma hur likvärdigheten kommer att påverkas av att vissa kommuner men inte alla får möjlighet att ta del av och fördela statliga medel till kulturverksamhet inom kultursamverkansmodellen. Det finns redan idag en stor brist på likvärdighet i kommunernas förutsättningar att tillhandahålla biblioteks- och annan kulturverksamhet till sina invånare. KB vill också understryka att de riktade statsbidrag utanför kultursamverkansmodellen som idag finns för kommunal biblioteksverksamhet även fortsatt måste vara öronmärkta för detta syfte. Vi återkommer till detta i vår kommentar under avsnitt 9.3 En breddad modell med en ny anslagsstruktur.

KB stöder idén om att kommuner i högre grad än idag bör kunna involveras i dialogprocesser som staten ansvarar för, men anser att det är möjligt att utveckla inom nuvarande modell.

Förslaget om kultursamverkansplaner

KB avstyrker förslaget att ersätta de sammanhållna kulturplanerna med icke sammanhållna dokument.

KB ser, både i sitt arbete med läsning av kulturplaner inom arbetet med kultursamverkansmodellen och utifrån dialoger med regionala företrädare, att den process som framtagandet av en kulturplan innebär har varit viktig för att synliggöra kommunala biblioteksverksamheters verksamhet, roll och kompetens i regionerna. Det finns en risk att ett slopat krav på en samlad kulturplaneprocess fragmentiserar kulturverksamheten i regionerna. Att planen inte ska hänga samman under en bestämd tidsperiod utan uppdateras i separata delar vid behov ökar risken för en mer projektbaserad verksamhet där positiva effekter av en helhetsbild av kulturområdena riskerar att förloras.

Medvetenheten om hur man kan dra nytta av varandra och vilka funktioner biblioteken kan fylla har ökat och öppnat upp för samverkan mellan kulturområdena, som när film- och biblioteksområdet samarbetar kring medie- och informationskunnighet. Helhetssynen möjliggör också att bibliotekens lokaler hyser andra typer av kulturupplevelser än de som är traditionellt kopplade till biblioteksverksamhet, något som är extra viktigt i glesbygdsregioner där kommunbiblioteket kan vara den enda lokalen för kulturverksamhet inom stora avstånd.

Från det statliga perspektivet finns en risk att överblicken minskar om den samlade kulturplaneprocessen försvinner, liksom förutsättningarna för långsiktig planering och utvecklingsarbete på både statlig och regional nivå. Kontinuitet och helhetssyn är nödvändigt för samverkan kring verksamhetsutveckling.

En annan risk KB ser med den föreslagna förändringen är att den demokratiska processen försvagas om en kultursamverkansplan inte ska hanteras och beslutas politiskt i regionen. Hur kan parter reagera på såväl planen som processen som leder fram till den? Det finns en risk för att processen blir mindre transparent. Att styrningen av vilka parter som ska delta i framtagandet av kultursamverkansplanen enligt förslaget minskar genom att civilsamhället stryks som obligatorisk dialogpart bidrar också det till minskad transparens och en risk att vissa grupper och intressen utelämnas.

9.2 Villkor för fördelning av statsbidrag

Förslaget om de statliga myndigheternas ansvar

KB avstyrker förslaget om att myndigheternas samverkan med Kulturrådet, regioner och eventuellt kommuner inom modellen inskränks till att enbart gälla beredning av kultursamverkansplanernas konkreta förslag inom respektive myndighets verksamhetsområde. Vad samverkan och rollfördelning i praktiken skulle innebära för respektive part är inte framskrivet i utredningen, inte heller vem eller vad som avgör när en part involveras. KB kan konstatera att det i princip aldrig äskas om extra medel för biblioteksverksamhet i samband med beredningsprocessen av kulturplaner inom nuvarande kultursamverkansmodell. Det innebär att om den statliga samverkan på biblioteksområdet skulle inskränkas till när det finns ett äskande om en konkret verksamhet i en region så skulle samverkan inom systemet bli sällsynt för biblioteksområdet.

En risk med förslaget om samverkan ”ad hoc” är att den statliga nivån får svårare att arbeta långsiktigt och strategiskt då samverkan inom kultursamverkansmodellen projektifieras. Vikten av samordning mellan myndigheter med ansvar för frågor som berör biblioteksverksamhet lyfts i regeringens *Strategi för ett stärkt biblioteksväsende*.⁷ I arbetet med regeringsuppdraget om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet har KB konstaterat att flera myndigheter idag har parallella och överlappande uppdrag inom biblioteksområdet, vilket kan ge upphov till otydligheter och onödig administration.⁸

Det är av samma anledning viktigt att det uppdrag om nationell överblick över kulturområdet som Kulturrådet föreslås få synkroniseras med övriga myndigheters uppdrag om nationell

⁷ Regeringen (2023). *Strategi för ett stärkt biblioteksväsende*.

<https://www.regeringen.se/artiklar/2023/06/regeringens-strategi-for-ett-starkt-biblioteksvasende/>

⁸ Kungliga biblioteket, Avdelningen för samverkan (2023). *Delredovisning av uppdrag om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet*. Ku2022/00857, dnr KB 2022-473.

överblick över respektive verksamhetsområde. KB har idag ett uppdrag om att ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.

Förslaget om krav på konstnärlig frihet

KB anser inte att det är lämpligt att reglera om konstnärlig frihet i en lag om samverkan på kulturområdet. Hur detta ska följas upp och eventuellt lagföras utvecklas inte i förslaget.

Lösningen för hur en eventuell dokumentation av konstnärlig frihet ska gå till måste utformas så att den passar alla verksamheter som ingår i modellen. Förslaget om en konstnärlig ledare för biblioteksverksamheter kan bli svår att uppfylla beroende på hur kommunerna valt att utforma organisation och styrning, där funktioner kan ansvara för stora och varierade områden. I 2 § bibliotekslagen fastslås redan, vilket också nämns i betänkandets författningskommentar på sidan 276, att ”Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.”.

9.3 En breddad modell med en ny anslagsstruktur

KB stöder att utvecklingsbidragen behålls för att möjliggöra utveckling av befintliga verksamheter och upptagande av nya verksamheter inom finansieringsmodellen.

KB avstyrker förslaget om att samla riktade statliga bidrag till kultur som ligger utanför kultursamverkansmodellen i så kallade kulturpåsar. Det är svårt att utifrån hur förslaget är formulerat sluta sig till om bidragen fortsatt avses vara riktade mot en viss verksamhet, vilket ur KB:s perspektiv är en förutsättning för förslaget. Exempel på riktade statliga medel till kommunal biblioteksverksamhet som idag ligger utanför kultursamverkansmodellen är inköpsstöd till folk- och skolbibliotek, bidrag till läsfrämjande verksamhet, bidrag till Bokstartsprojekt för små barn och det nu avslutade bidraget Stärkta bibliotek. KB stöder en ambition om att samla ansökningsprocessen och minska administrationen för kommunerna, men en förutsättning är att statliga medel till kommunal biblioteksverksamhet fortsatt är öronmärkta för detta.

Att behålla riktade statliga stöd till kommunal biblioteksverksamhet linjerar med resultaten i Kulturrådets rapport *Folkbibliotekens behov av statliga stöd*.⁹ Både denna och KB:s egna dialoger visar att det annars finns en risk att bibliotekens utvecklingsbehov förbises i kommuner med knappa resurser, då det ordinarie anslaget i många fall endast täcker lokaler, personal och medier. Kommunerna har mycket olika förutsättningar att bedriva biblioteksverksamhet och aktörer på alla nivåer önskar att staten i högre utsträckning än idag bidrar till en mer likvärdig tillgång till digitala bibliotekstjänster, och fysisk och digital medieförsörjning till särskilt prioriterade grupper. Även Kommunperspektivutredningens betänkande¹⁰ och rapporten *Folkbibliotek i glesbygd*¹¹ pekar på hur framför allt mindre kommuner har svårigheter att bedriva verksamhetsutveckling.

⁹ Kulturrådet (2024): *Folkbibliotekens behov av statliga stöd*. [file://kb.local/data/Users/ceceri/Mina%20dokument/Kultursamverkansmodellen/Folkbibliotekens behov av statliga sto%CC%88d.pdf](file://kb.local/data/Users/ceceri/Mina%20dokument/Kultursamverkansmodellen/Folkbibliotekens_behov_av_statliga_sto%CC%88d.pdf)

¹⁰ SOU 2024:6. *Steg mot stärkt kapacitet*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/01/sou-20246/>

¹¹ Kulturrådet (2023): *Folkbibliotek i glesbygd*. <https://www.kulturradet.se/publikationer/folkbibliotek-i-glesbygd/>

9.4 Statens arbetsformer

Förslaget om samlad uppföljning

KB stöder förslaget om större samlade genomlysningar med längre periodicitet. Större genomlysningar kräver dock att någon form av kontinuerlig uppföljning görs som kan ligga till grund för arbetet. Om detta inte sker och samverkan kring sammanhållna kulturplaner ersätts med samverkan ad hoc kommer mycket av kunskapsgrunden för större undersökningar att saknas.

Det är viktigt att denna typ av större och samlade uppföljningar synkroniseras med det övriga arbete med nationell överblick som respektive myndighet inom kulturområdet ägnar sig åt, så att dessa olika delar kan samverka med varandra. KB konstaterar i sin delredovisning av uppdraget om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet att de uppdrag som respektive myndighet får från regeringen behöver grundas utifrån en helhetssyn och ett långsiktigt perspektiv redan när uppdragen formuleras d.v.s. helst redan innan de tilldelas myndigheterna.¹² De behov som framträder vid större genomlysningar bör följas upp med åtgärdsförslag och gemensamt strategiskt arbete från berörda nationella myndigheter.

Ställningstagande

Karin Grönvall har beslutat detta yttrande. Cecilia Ericson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Carina Heurlin och Lovisa Furendal Berndt deltagit.

Beslutet har signerats elektroniskt.

Karin Grönvall

Riksbibliotekarie

Cecilia Ericson

Handläggare, Enheten för bibliotekssamverkan

¹² Kungliga biblioteket, Avdelningen för samverkan (2023). *Delredovisning av uppdrag om stärkt samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet*. Ku2022/00857, dnr KB 2022-473.