

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

U2021/00554

Sammanfattning

Skolinspektionen delar utredningens utgångspunkt att bemannade skolbibliotek har stor betydelse för elevers bildning och utbildning samt att kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten alltid ska vara hög oavsett var verksamheten bedrivs och oavsett vilken huvudman som ansvarar för den. Skolinspektionen anser att en väl fungerande skolbiblioteksverksamhet har stor potential i att stödja och bidra till elevers lärande i många ämnen.

Skolinspektionen bedömer sammantaget att utredningens förslag bidrar till att stärka och tydliggöra kraven på elevernas tillgång till skolbiblioteksverksamhet. Den föreslagna regleringen med en definition av skolbibliotek, beskrivning av syftet, krav på bemanning samt att skolbiblioteket i första hand ska finnas på den egna skolenheten ger bättre förutsättningar för myndighetens tillsyn. Det blir även tydligare för huvudmännen vad som krävs gällande skolbiblioteken.

För att Skolinspektionen vid behov ska kunna ingripa skarpt mot de huvudmän som inte följer bestämmelserna menar dock myndigheten att vissa av förslagen ytterligare behöver tydliggöras och preciseras så att regleringen inte blir för allmänt hållen. I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2020 ref 28) framgår att om lagstiftningen är för allmänt hållen begränsas möjligheten för en tillsynsmyndighet att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister.

Vidare bedömer Skolinspektionen att det finns en risk för att den föreslagna regleringen om hur skolbiblioteksverksamheten ska användas i undervisningen leder till att skolbiblioteket inte i tillräcklig grad kommer användas som en resurs i de olika ämnena.

Skolinspektionen *tillstyrker* följande förslag:

- Kravet på tillgång till skolbibliotek ska även omfatta förskoleklassen.

- 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.
- Varje skolhuvudman ska anta skolbiblioteksplaner för sin skolbiblioteksverksamhet.
- Skolverket ska ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd om skolbibliotek.
- Det ska tillsättas en statlig utredning som ska utreda om krav på tillgång till bibliotek i förskolan och i den kommunala vuxenutbildningen bör införas.
- Samverkan med ett folkbibliotek, eller med en skolenhet inom en annan skolhuvudmans organisation, ska regleras i en skriftlig överenskommelse.
- En skriftlig överenskommelse ska anmälas till Kungliga biblioteket.
- Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet presentera en nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek som även ska omfatta förskolan och den kommunala vuxenutbildningen.
- Skolverket ska få i uppdrag att se över föreskrifterna om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet så att skolbibliotekarier redovisas som pedagogisk personal.
- Förordningen 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.

Skolinspektionen ser positivt på följande förslag *men menar att vissa förtydliganden behövs*:

- Tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.
- Det ska framgå av skollagen att skolbibliotek ska vara bemannade.
- En definition av skolbibliotek införs i skollagen.
- Rektor ska ansvara för att samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare.
- Skolverket ska ges i uppdrag att revidera allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete.

Skolinspektionen *tillstyrker delvis* följande förslag:

- Syftet med skolbiblioteket ska preciseras i skollagen och följdändringar ska göras i läroplanerna.

Skolinspektionens ställningstaganden

Skolinspektionen yttrar sig i huvudsak över de förslag och bedömningar som berör myndighetens tillsyn och kvalitetsgranskning.

Övergripande synpunkt

I en dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2020 ref 28) framgår att ett vitesföreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något enbart får avse så-

dana åligganden som följer av den aktuella lagstiftningen med tillhörande föreskrifter. I vilken utsträckning det är möjligt för tillsynsmyndigheten att formulera sådana konkreta åtgärder beror på hur den aktuella författningsregleringen är utformad. Är lagstiftningen allmänt hållen och närmare föreskrifter saknas begränsas tillsynsmyndighetens möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister. Eftersom ett föreläggande att vidta olika åtgärder eller att underlåta något enbart får avse sådana åligganden som följer av den aktuella författningsregleringen, saknar tillsynsmyndigheten i en sådan situation möjlighet att i ett föreläggande formulera tillräckligt tydliga och konkreta åtgärder som adressaten ska vidta.

Skolinspektionen anser att flera av de förslag som förs fram i utredningen behöver klargöras ytterligare för att myndigheten vid behov ska kunna ingripa skarpt mot de huvudmän som inte följer bestämmelserna. Det är därför önskvärt att i den fortsatta beredningen av utredningens förslag så långt som möjligt i lag- eller motivtext tydliggöra och precisera de krav som ska kunna ligga till grund för ingripanden med förelägganden. För Skolinspektionens tillsyn är det inte tillräckligt att som utredningen föreslår placera delar av dessa förtydliganden i allmänna råd. Enligt Skolinspektionen är möjligheten till skarpa ingripanden ett viktigt instrument för att skapa en likvärdig tillgång till skolbibliotek av god kvalitet.

[Avsnitt 4.6.1](#)

[Tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten](#)

Skolinspektionen ser positivt på förslaget att eleverna i första hand ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten och att det ska krävas särskilda skäl för en annan organisering av skolbiblioteket.

För att ge tydlig vägledning till huvudmännen om vad som utgör särskilda skäl, samt ge Skolinspektionen möjlighet att ingripa skarpt vid konstaterade brister, finns dock behov av att ytterligare klargöra och avgränsa begrepp som *direkt närhet* och *ett litet elevunderlag*. Utan en tydlig avgränsning av de särskilda skälen kan det i praktiken bli svårt att implementera huvudregeln om ett skolbibliotek i den egna skolenheten. Möjligheten till skarpa ingripanden utifrån en tydlig lagstiftning är enligt Skolinspektionen ett viktigt verktyg för att skapa likvärdighet i tillgången till skolbibliotek på den egna skolenheten.

[Kravet på tillgång till skolbibliotek ska även omfatta förskoleklassen](#)

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Det är en logisk följd av att skolplikten numera omfattar förskoleklassen och det är viktigt att även utbildningen i förskoleklass har tillgång till skolbibliotek.

[Det ska framgå av skollagen att skolbibliotek ska vara bemannade](#)

Skolinspektionen ser positivt på förslaget men vill framhålla att den föreslagna regleringen riskerar bli för allmänt hållen och därmed inte kunna utgöra grund för förelägganden avseende bemanningsnivån.

Utredningen bedömer att förslaget om definition och syfte med skolbiblioteket ger riktlinjer som bör minska risken för att bemanningsgraden blir orimligt låg. Resonemang om bemanningsgrad kan enligt utredningen även utvecklas i de allmänna råden om skolbibliotek.

Eftersom allmänna råd inte kan ligga till grund för skarpa ingripanden inom tillsyn, och att lagtexten avseende syfte och definition är svåra att precisera ytterligare, föreligger enligt Skolinspektionen en risk för att förelägganden mot låg bemanning inte blir möjligt. Skolinspektionen delar dock utredningens bedömning att det är svårt att i lagtext generellt precisera graden av bemanning. Precis som utredningen lyfter fram kan bemanningsgraden behöva påverkas av flera faktorer såsom elevers olika behov, skolbibliotekariens uppdrag och skolans övriga bemanning. Det är därför önskvärt att i den fortsatta beredningen av förslaget så långt som möjligt genom exempel i motivtext klargöra kraven på bemanningen. Exempelvis att som utredningen ange att det inte kommer vara tillåtet att helt ersätta bemanning med ett digitalt skolbibliotekariestöd. Vidare kan det enligt Skolinspektionen klargöras i vilka undantagsfall det är rimligt att en skolbibliotekarie delar sin tjänst på fler än tre skolor samt med vilken regelbundenhet som en skolbibliotekarie som tjänstgör på flera skolenheter behöver närvara på varje enhet.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

En definition av skolbibliotek införs i skollagen

Utredningen föreslår att skolbibliotek ska definieras 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.*

Skolinspektionen ser positivt på förslaget men vill framhålla behovet av att så långt som möjligt i motivtext beskriva och avgränsa definitionen av ett skolbibliotek. Det är bland annat viktigt att klargöra om det ska finnas en särskild lokal för skolbiblioteket samt vad som närmare avses med att medierna ska präglas av allsidighet och kvalitet. Förutom de aspekter utredningen tar upp bör det vidare anges hur innehållet i ett skolbibliotek ska förhålla sig till de olika ämnen som ingår i den utbildning som bedrivs på aktuell skolenhet. Det kan även finnas skäl att lyfta fram att för elever med nationellt minoritetsspråk eller annat modersmål än svenska är tillgång till läsfrämjande insatser och litteratur särskilt viktigt för deras språkliga utveckling och skolframgång. Det är även viktigt att som utredningen klargöra att kravet på allsidighet och kvalitet gäller oavsett om skolbiblioteket finns på den egna skolenheten eller organiseras i samverkan med ett annat bibliotek.

Syftet med skolbiblioteket ska preciseras i skollagen och följdändringar ska göras i läroplanerna

Utredningen föreslår att syftet med skolbibliotek ska vara *att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet*.

Skolinspektionen tillstyrker att syftet med skolbiblioteket preciseras i skollagen men är tveksam till utformningen av regleringen i läroplanerna avseende hur skolbiblioteksverksamheten ska användas i undervisningen.

Precis som utredningen lyfter fram finns det fördelar med att syftet regleras och att det beskriver kärnverksamheten i ett skolbibliotek. Enligt Skolinspektionen är det dock tveksamt om det är ändamålsenligt att använda samma syftesbeskrivningen för att reglera hur skolbiblioteksverksamheten ska användas *i undervisningen*. Till skillnad mot skolbiblioteksverksamheten, som kommer ledas av skolbibliotekarier och till delar bedrivs under begreppet utbildning, bör lärarnas användning av skolbiblioteket inom undervisningen inte begränsas till endast elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Skolbiblioteket bör enligt Skolinspektionen användas som en bredare resurs i undervisningen utifrån behovet i respektive ämne. Det finns annars en ökad risk för att skolbiblioteket endast kommer användas i vissa ämnen och då endast för att stärka elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. I en tidigare kvalitetsgranskning har Skolinspektionen lyft fram det centrala med att verksamheten vid skolbiblioteket integreras i det pedagogiska arbetet. Kvalitetsgranskningen visade också att skolbiblioteken i låg grad var integrerade i skolornas pedagogiska arbete och ofta låg utanför skolornas ordinarie verksamhet. När skolbiblioteken användes var det främst inom delar av ämnet svenska.

Skolinspektionen föreslår därför att regleringen i läroplanerna utformas utifrån att den i första hand riktar sig till lärare och rektor samt att den inriktas på hur skolbiblioteket ska användas som en bred resurs inom undervisningen i de olika ämnena. Regleringen i läroplanerna bör då inte endast utgå från kärnverksamheten inom ett skolbibliotek som leds av skolbibliotekarien utan även utgå från undervisningens behov i de olika ämnena.

Rektor ska ansvara för att samarbetsformer utvecklas mellan skolbibliotekarier och lärare

Skolinspektionen ser positivt på förslaget. Enligt Skolinspektionen bör samarbetsformerna utgå från både lärarnas ansvar för undervisningen samt skolbibliotekariernas ansvar för skolbiblioteksverksamheten.

Varje skolhuvudman ska anta skolbiblioteksplaner för sin skolbiblioteksverksamhet

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolverket ska ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd om skolbibliotek och revidera allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om att Skolverket ska ges i uppdrag att utarbeta allmänna råd om skolbibliotek. Enligt Skolinspektionen kommer sådana allmänna råd utgöra ett bra stöd för huvudmännen i deras arbete med skolbibliotek. Råden kan även ligga till grund för myndighetens kvalitetsgranskningar.

Gällande förslaget om att revidera de allmänna råden om kvalitetsarbete vill Skolinspektionen uppmärksamma behovet av tydligare lagstiftning avseende systematiskt kvalitetsarbete. Myndigheten noterar att sådana förslag lämnats i *Nationell plan för trygghet och studiero* (Ds 2021:13), bland annat föreslås ett bemyndigande till regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela ytterligare föreskrifter för att förtydliga hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. I Skolinspektionens tidigare analys¹ av vilka förtydliganden som behövs ingick att kvalitetsarbetets innehåll bör regleras på så sätt att ett visst innehåll blir obligatoriskt för huvudmännen och skolenheterna att följa upp, analysera och i förekommande fall besluta om utvecklingsåtgärder. Till skillnad mot allmänna råd skulle sådana föreskrifter kunna ligga till grund för skarpa ingripanden inom tillsynen.

Det ska tillsättas en statlig utredning som ska utreda om krav på tillgång till bibliotek i förskolan och i den kommunala vuxenutbildningen bör införas

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Skolinspektionen har även i tidigare yttrande över *Demokratis skattkammare – Förslag till en nationell biblioteksstrategi* lyft fram att biblioteken inom vuxenutbildningen är en viktig pedagogisk resurs för vuxenstudierande.

Avsnitt 5.7.1

Samverkan med ett folkbibliotek, eller med en skolenhet inom en annan skolhuvudmans organisation, ska regleras i en skriftlig överenskommelse

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Vad gäller själva innehållet i överenskommelsen är det enligt Skolinspektionen viktigt att i den fortsatta beredningen ta ställning till vilket innehåll som behöver regleras i föreskrift och vad som kan placeras i allmänna råd.

¹ Skolinspektionens hemställan den 20 november 2020 om ändring i skollagen (dnr: 2020:8294).

En sådan skriftlig överenskommelse ska anmälas till Kungliga biblioteket

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Avsnitt 7.4

Skolverket ska få i uppdrag att regelbundet presentera en nationell lägesbeskrivning avseende skolbibliotek som även ska omfatta förskolan och den kommunala vuxenutbildningen

Skolverket ska få i uppdrag att se över föreskrifterna om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet så att skolbibliotekarierna 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

Skolinspektionen tillstyrker förslagen vilka ger Skolinspektionen ett bättre underlag inför tillsyn och kvalitetsgranskning.

Avsnitt 8

Författningarna bör träda i kraft den 1 juli 2023 så att förändringarna gäller från och med höstterminen 2023

Skolinspektionen tillstyrker att förändringarna ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023. Däremot bör den fortsatta beredningen överväga ett tidigare ikraftträdande om avsikten är att Skolinspektionen ska kunna tillämpa de nya kraven i sin tillståndsgivning under hösten 2022 för sökande som avser att starta utbildningen höstterminen 2023.

I den slutliga handläggningen av ärendet har biträdande generaldirektör Tommy Lagergren, chefsjurist Klara Cederlund och utredare Carin Wolf deltagit.

Helén Ängmo

Generaldirektör

Jonas Hedström

Föredragande, jurist