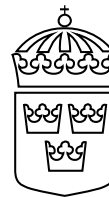


Regeringens proposition

2023/24:164



Stärkta skolbibliotek

Prop.
2023/24:164

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 juli 2024

Acko Ankarberg Johansson

Mats Persson
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag om ändringar i skollagen (2010:800) som syftar till att stärka elevers tillgång till ändamålsenliga skolbibliotek. Ändringarna innebär i huvudsak följande.

Det ska definieras vad som avses med skolbibliotek och dess ändamål ska tydliggöras. Med skolbibliotek ska avses en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen. Utöver de ändamål som anges i bibliotekslagen (2013:801) ska ett skolbibliotek främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Vidare ska varje huvudman i en biblioteksplan bl.a. precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås.

Elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska som huvudregel ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten. Om det finns särskilda skäl, kan skolbiblioteket i stället få tillhandahållas på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek.

Skolbiblioteken ska vara bemannade i sådan utsträckning att ändamålen med skolbibliotek uppnås. Varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand en examen från en annan relevant högskoleutbildning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801)	9
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Många elever saknar idag tillgång till bemannade skolbibliotek.....	11
5	Nuvarande reglering.....	13
5.1	Kort om skolväsendet.....	13
5.2	Bestämmelser om bibliotek och tillgång till skolbibliotek	14
5.3	Samverkan och entreprenad enligt skollagen	16
6	Åtgärder för stärkta skolbibliotek	17
6.1	En definition av skolbibliotek ska införas i skollagen och ändamålet förtydligas	17
6.2	Alla elever ska ha tillgång till skolbibliotek	25
6.3	Varje huvudman ska anta en biblioteksplan	32
6.4	Skolbiblioteken ska vara bemannade	38
6.5	Möjligheterna till entreprenad ska utvidgas för att underlätta tillhandahållande av skolbibliotek	45
7	Ikraftträdande	52
8	Konsekvenser av förslagen	53
8.1	Vilka berörs av förslagen?.....	53
8.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	54
8.3	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	55
8.4	Konsekvenser för enskilda huvudmän.....	57
8.5	Konsekvenser för staten	57
8.6	Konsekvenser för regionerna.....	58
8.7	Konsekvenser för företag	58
8.8	Konsekvenser för elever och lärare	59
8.9	Konsekvenser för jämställdheten	60
8.10	Konsekvenser för integrationen.....	60
8.11	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet	61
8.12	Konsekvenser för miljön	61
8.13	Konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	62
9	Författningskommentar	63
9.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	63
9.2	Förslaget till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801)	69
Bilaga 1	Sammanfattning av relevanta delar av betänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)	71

Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	75	Prop. 2023/24:164
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	80	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	81	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	86	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 25 juli 2024		87	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹

dels att 2 kap. 36 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 1 §, 22 kap. 3 § och 23 kap. 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 35 § ska lyda ”Lokaler och utrustning”,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 2 kap. 24 a–24 d §§ och 23 kap. 8 a §, och närmast före 2 kap. 24 a–24 d §§ och 23 kap. 8 a § nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2023:393

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

– huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),

– kommuners resursfördelning (8 b §),

– ledningen av utbildningen (9–12 §§),

– lärare och förskollärare (13–24 §§),

– skolbibliotek (24 a–24 d §§),

– elevhälsa (25–28 §§),

– studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),

– registerkontroll av personal (31–33 §§),

– nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och

– lokaler och utrustning *och* – lokaler och utrustning (35 §).

tillgång till skolbibliotek (35 och

36 §§).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Skolbibliotek

Tillgång

24 a §

Eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade

¹ Senaste lydelse av 2 kap. 36 § 2022:1315.

gymnasieskolan ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.

Med skolbibliotek avses i denna lag en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen.

Om det finns särskilda skäl, får skolbiblioteket i stället tillhandahållas

– på en annan av huvudmannens skolenheter eller, om det är fråga om en kommunal huvudman, på kommunens folkbibliotek, eller

– genom att överlämnas på entreprenad enligt 23 kap. 8 a § till en annan huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek.

Ändamål

24 b §

Utöver de ändamål som anges i 2 § bibliotekslagen (2013:801) ska ett skolbibliotek främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Biblioteksplaner

24 c §

Varje huvudman ska i en biblioteksplan precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås.

En kommun eller en region kan anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den biblioteksplan som den ska anta enligt 17 § bibliotekslagen (2013:801).

Om huvudmannen avser att med tillämpning av 24 a § tredje stycket tillhandahålla skolbiblioteksverksamheten för en skolenhet på en annan plats än på den egna

skolenheten ska även detta och de särskilda skälen anges i biblioteksplanen.

Bemanning

24 d §

Skolbiblioteken ska vara bemannade i sådan utsträckning att ändamålen med skolbibliotek uppnås.

Varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand en examen från en annan relevant högskoleutbildning.

22 kap.

3 §²

Följande bestämmelser gäller inte för utbildning där distansundervisning används:

- 2 kap. 6 a § om samråd,
- 2 kap. 36 § om skolbibliotek, – 2 kap. 24 a–24 d §§ om skolbibliotek,
- 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 §, 13 kap. 5 §, 16 kap. 18 §, 17 kap. 6 §, 17 a kap. 8 § och 19 kap. 20 § om undervisningstid, och
- 15 kap. 11 § första stycket och 18 kap. 11 § första stycket om huvudsakligen skolförlagd utbildning.

För utbildning där distansundervisning används tillsammans med fjärrundervisning gäller inte 21 kap. om fjärrundervisning.

23 kap.

2 §³

Med entreprenad avses i denna lag att en huvudman sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för enligt denna lag. Huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad.

Ett avtal om entreprenad får endast slutas under de förutsättningar som anges i detta kapitel.

Ett avtal om entreprenad får endast slutas under de förutsättningar som anges i detta kapitel eller i bestämmelser som det hänvisas till i detta kapitel.

² Senaste lydelse 2020:605.

³ Senaste lydelse 2020:605.

Prop. 2023/24:164 De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag gäller även för uppgifter som utförs på entreprenad, om inte något annat anges i detta kapitel eller i föreskrifter som har meddelats i anslutning till kapitlet.

4 §⁴

Staten får som huvudman för specialskolan och sameskolan utföra endast sådana uppgifter på entreprenad som

1. avses i 12 a eller 15 §, eller
1. avses i 8 a, 12 a eller 15 §, eller
2. avser fjärrundervisning enligt 16 § i ett sådant ämne eller i en sådan verksamhet som avses i 12 a eller 15 §.

När skolbiblioteksverksamhet får överlämnas på entreprenad

8 a §

Uppgiften att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet enligt 2 kap. 24 a § första stycket får, under de förutsättningar som anges i tredje stycket samma paragraf, överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för ett folkbibliotek på entreprenad inom

1. förskoleklassen,
2. grundskolan,
3. anpassade grundskolan,
4. specialskolan,
5. sameskolan,
6. gymnasieskolan, och
7. anpassade gymnasieskolan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2.2 Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801)

Härigenom föreskrivs att 10 § bibliotekslagen (2013:801) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) ska eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ha tillgång till skolbibliotek.

För skolbibliotek finns utöver vad som gäller enligt denna lag ytterligare bestämmelser i 2 kap. 24 a–24 d §§ skollagen (2010:800).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2023:355.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 28 november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att stärka skolbiblioteken i syfte att ge alla elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan likvärdig tillgång till skolbibliotek. I detta ingick även att utreda och föreslå åtgärder för att öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier. Utredaren skulle också föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel i svensk skola (dir. 2019:91, dir. 2020:109 och dir. 2021:21). Utredningen, som antog namnet Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel, lämnade den 19 januari 2021 delbetänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3) och den 17 augusti 2021 slutbetänkandet Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70). Regeringen beslutade den 28 september 2023 propositionen Stärkt tillgång till läromedel (prop. 2023/24:21).

I denna proposition behandlas förslagen i delbetänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3) som avser alla elevers tillgång till ändamålsenliga skolbibliotek (betänkandets avsnitt 4.6.1) samt att tydliggöra formerna för samverkan om skolbiblioteksverksamhet (betänkandets avsnitt 5.7.1).

En sammanfattning av de förslag i delbetänkandet som behandlas i denna proposition finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2021/00554).

Under beredningen av förslaget har Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Sameskolstyrelsen, Kungl. biblioteket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Skolinspektionen, SPSM och Friskolornas riksförbund har meddelat att de inte har några synpunkter. Sameskolstyrelsen har inte inkommit med något yttrande. Skolverket, Kungl. biblioteket, SKR och Idéburna skolors riksförbund har inkommit med synpunkter. Synpunkterna behandlas i avsnitt 6.1, 6.2, 6.4, 6.5, 8.4 och 8.5. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2021/00554).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 13 juni 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. I förhållande till lagrådsremissens förslag har några språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Många elever saknar i dag tillgång till bemannade skolbibliotek

Bemannade skolbibliotek kan spela en viktig roll för elevers läsförmåga och lärande i skolans alla ämnen. Ändå saknar många skolor tillgång till bemannade skolbibliotek. De skillnader som finns mellan skolor i fråga om skolbibliotek utgör ett problem när det gäller att elever ska få en likvärdig utbildning i svensk skola. Detta är särskilt allvarligt mot bakgrund av internationella undersökningar som visar att svenska elevers läsförmåga har försämrats. Den internationella studien PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) 2021 som mäter läsförmåga hos elever i årskurs 4 visar t.ex. att läsförmågan har sjunkit sedan 2016. Andelen elever som presterar på låga nivåer har ökat från 12 procent till 19 procent. Av resultaten i den internationella studien PISA (Programme for International Student Assessment) 2022, som mäter 15-åriga elevers kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap framgår att 24 procent av eleverna inte når upp till nivå 2, dvs. en basnivå för läsförståelse som anses vara grundläggande för fortsatt lärande. För år 2018 var den andelen 18 procent.

Det är inte tillräckligt tydligt vad elevers rätt till skolbibliotek innebär

I skollagen (2010:800) anges att eleverna ska ha tillgång till skolbibliotek (2 kap. 36 §, se närmare i avsnitt 5). Hur ”tillgång till skolbibliotek” tolkas av huvudmännen varierar, vilket påverkar likvärdigheten negativt. Det framgår inte av skollagen inom vilka ramar som tillgången till skolbibliotek får ges, t.ex. om och i så fall hur skolbibliotek får tillhandahållas utanför den egna skolenheten, eller vad som kan utgöra ett skolbibliotek. I förarbetena till skollagen framgår endast att det som avses med skolbibliotek är en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande och som ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande (propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 s. 284). Denna oklarhet kan bl.a. få till följd att skolbiblioteksverksamhet i vissa fall erbjuds så långt bort från elevens skolenhet, eller under sådana förutsättningar i övrigt, att denna svårigen kan anses ingå i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande. Av Statens skolinspektions granskningsrapport, Skolbiblioteket som pedagogisk resurs, framgår att den regelbundna tillsynen bl.a. visar att utbudet av böcker och andra medier inte är tillräckligt omfattande eller anpassat efter olika elevers behov för att kunna stödja elevernas lärande. Tillsynen visar även att det ibland saknas personal i skolbiblioteket och att elever och lärare därför inte använder skolbiblioteket (Statens skolinspektion, dnr 400:2016:11433, 2018). Att det saknas en definition av skolbibliotek och en beskrivning av ändamålet med skolbiblioteksverksamheten i skollagen kan även leda till en bristande förståelse för skolbibliotekets roll och betydelse för elevers kunskapsutveckling.

Prop. 2023/24:164 Den nuvarande bestämmelsen om tillgång till skolbibliotek omfattar inte heller elever i förskoleklassen trots vikten av att elever i förskoleklass tidigt utvecklar sin läsförmåga och sitt läsintresse.

Brist på tillgång till bemannade skolbibliotek påverkar skolbibliotekens kvalitet och elevernas lärande

I betänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3) konstateras att vissa uppgifter för skolbiblioteket som beskrivs i förarbetena till skollagen, förutsätter någon form av bemanning. Det finns dock inte någon uttrycklig reglering i skollagen eller bibliotekslagen (2013:801) om att skolbibliotek ska vara bemannade eller vilken kompetens som personalen ska ha. I betänkandet konstateras vidare att skolbiblioteken generellt är underbemannade, att många som arbetar i skolbibliotek helt eller delvis saknar utbildning för uppdraget och att detta påverkar kvaliteten negativt.

Vikten av rätt bemanning framhålls också av Skolinspektionen som i sin kvalitetsgranskning av skolbibliotek bedömer att tillgången till en skolbibliotekarie är en förutsättning för att skolbiblioteket ska kunna medverka till att utveckla elevernas språkutveckling, läsförmåga och informationskompetens. Även forskare framhåller att bemanning är en viktig framgångsfaktor för att skolbiblioteket ska ha effekt på skolresultaten. Flera studier visar att elever med tillgång till skolbibliotek med hög bemanning presterar bättre än elever med tillgång till skolbibliotek med låg bemanning (Skolbibliotekets roll för elevers lärande: en forsknings- och kunskapsöversikt år 2010–2015, Kungl. biblioteket, 2017).

Det går sammantaget att konstatera att det i dag finns stora variationer när det gäller bemanningen av skolbibliotek mellan olika huvudmän eller skolenheter. I vissa fall tolkas dagens bestämmelser som att det räcker att endast ge eleverna tillgång till ett rum med böcker. Det får konsekvenser för skolbiblioteksverksamhetens kvalitet och för möjligheten att använda verksamheten i undervisningen, vilket i sin tur kan påverka elevernas läsförmåga och lärande.

Det saknas ofta biblioteksplaner för skolbiblioteksverksamheten

Kommuner och regioner ska enligt bibliotekslagen anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet. I förarbetena till bibliotekslagen anges att kravet inkluderar skolbibliotek på skolor med kommunalt eller regionalt huvudmannaskap (propositionen Ny bibliotekslag, prop. 2012/13:147 s. 44). Av Skolinspektionens tidigare nämnda kvalitetsgranskning från 2018 framgår dock att de kommunala biblioteksplanerna endast berörde skolbiblioteksverksamheten i begränsad omfattning och att de ofta var så summariskt beskrivna att de inte kunde användas som ett redskap i utvecklingsarbetet för de enskilda skolbiblioteken. Sedan granskningen genomfördes går det att se en positiv utveckling, då skolbiblioteken i högre utsträckning än tidigare tas med i biblioteksplanerna. Av Kungl. bibliotekets rapport Trender i planerna 2020 framgår det att ca 80 procent av de 78 biblioteksplaner som myndigheten analyserat inkluderade skolbibliotek (dnr KB 2021-1259). Samtidigt saknas i dag krav på biblioteksplaner för skolbibliotek på skolor med enskild eller statlig huvudman, vilket innebär att regleringen skiljer sig åt mellan olika huvud-

män. I de fall skolor inte upprättar biblioteksplaner för sina skolbibliotek saknas ett tydligt redskap för att beskriva och följa upp skolbibliotekens verksamhet och utveckling. Det kan få negativa konsekvenser för verksamhetens kvalitet och i förlängningen för elevernas lärande.

När skolbibliotek tillhandahålls utanför den egna skolenheten råder oklara förhållanden

Det är inte alltid som skolbibliotek tillhandahålls vid den egna skolenheten. I vissa fall tillhandahålls skolbibliotek vid en annan skolenhet inom huvudmannens organisation. Det finns även flera exempel på att huvudmän på olika sätt samverkar med ett folkbibliotek eller att huvudmannen samverkar med en annan huvudman för att ge eleverna tillgång till skolbibliotek på den huvudmannens skolenhet. I dag finns det dock inte någon reglering om formerna för sådan samverkan. Det förekommer därför att parterna inte kommit överens om vad som ska gälla för skolbiblioteksverksamheten. I de fall där det finns en överenskommelse finns det exempel på att innehållet i överenskommelsen inte alltid kommunicerats till dem som berörs, exempelvis till bibliotekarierna. En oreglerad hantering kan leda till otydligheter om vad som ska gälla mellan parterna. Sådana otydligheter kan leda till friktion och osäkerhet, exempelvis om öppettider, bibliotekariernas uppdrag, lokaler och budget, samt leda till att eleverna i praktiken inte har tillgång till en fungerande skolbiblioteksverksamhet.

Propositionens disposition

I denna proposition behandlas förslag till definition av skolbibliotek och skolbibliotekets ändamål (avsnitt 6.1), förslag om elevers rätt till tillgång till skolbibliotek (avsnitt 6.2), förslag om biblioteksplaner (avsnitt 6.3), förslag om skolbibliotekens bemanning (avsnitt 6.4) samt slutligen förslag om hur skolbiblioteksverksamhet får överlämnas på entreprenad (avsnitt 6.5). Först lämnas dock en redogörelse för gällande rätt i avsnitt 5.

5 Nuvarande reglering

5.1 Kort om skolväsendet

Skolväsendet består av olika skolformer

I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (komvux). Fritidshem ingår i skolväsendet men är inte en skolform (1 kap. 1 § skollagen). Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola och sameskola är obligatoriska skolformer. Förskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux är frivilliga skolformer.

Anpassade grundskolan är en skolform som är anpassad för elever med intellektuell funktionsnedsättning (11 kap. 2 § skollagen). Specialskolan är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller

Prop. 2023/24:164 andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan och som har vissa i skollagen angivna funktionsnedsättningar (7 kap. 6 § och 12 kap. 2 § skollagen). Sameskolan ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan (13 kap. 2 § skollagen). Elever från sameskolan läser årskurs 7–9 i grundskolan.

Det finns både offentliga och enskilda huvudmän

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, komvux och fritidshem (2 kap. 2 § skollagen). Även regioner får i viss utsträckning vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux (2 kap. 3 § skollagen). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 § skollagen). Även enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (2 kap. 5 § skollagen).

5.2 Bestämmelser om bibliotek och tillgång till skolbibliotek

Generella bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet finns i bibliotekslagen

I bibliotekslagen finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet som består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs bl.a. av folkbibliotek och skolbibliotek. Kommunerna är huvudmän för folkbiblioteken. För skolbiblioteken är kommuner, regioner, staten eller enskilda huvudmän. I bibliotekslagen regleras ändamålen med biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet. Biblioteken ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. De ska vidare främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla (1–3 §§ bibliotekslagen samt 2 kap. skollagen).

I varje kommun ska det finnas ett folkbibliotek som ska främja läsning och tillgång till litteratur. Utbudet av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. Folkbiblioteken ska också verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet (6 och 7 §§).

Det finns en hänvisning i bibliotekslagen till skollagen som gäller skolbibliotek. Det anges att enligt skollagen ska eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ha tillgång till skolbibliotek (10 § bibliotekslagen och 2 kap. 36 § skollagen). I förarbetena till bibliotekslagen uttalar regeringen att det inte vore lämpligt att inom ramen för bibliotekslagen närmare reglera krav på skolbibliotekens verksamhet eller

bemanning, eftersom bestämmelser om skolors uppgifter och skyldigheter i första hand ska regleras i skollagen (prop. 2012/13:147 s. 33 f.).

I syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser ska bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet samverka. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande. Bestämmelsen om att biblioteken avgiftsfritt ska ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande gäller dock inte för folk- och skolbibliotek (14 och 15 §§ bibliotekslagen, prop. 2012/13:147 s. 39). Det framgår vidare av bibliotekslagen att kommuner och regioner ska anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet (14 och 17 §§). Enligt förarbetena till bibliotekslagen inkluderar kravet om biblioteksplan skolbibliotek på skolor med kommunalt eller regionalt huvudmannaskap. Där anges att för det fall kommunen bedriver skolbiblioteksverksamhet som huvudman ska den ingå i planen (prop. 2012/13 s. 44).

Bestämmelser om elevers tillgång till skolbibliotek finns i skollagen

Enligt skollagen ska eleverna i skolformerna grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola ha tillgång till skolbibliotek (2 kap. 36 §). I förarbetena anförde regeringen att skolbiblioteken spelar en så viktig roll för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen att det var motiverat med en egen bestämmelse i skollagen. Det framgår vidare att med skolbibliotek bör avses ”en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande och som ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande” (prop. 2009/10:165 s. 284).

I skollagen ges undantag från kravet på tillgång till skolbibliotek när det gäller distansundervisning. En elev som får distansundervisning kan inte alltid få tillgång till ett fysiskt skolbibliotek då avståndet till skolan kan vara stort. Av den anledningen gäller inte bestämmelsen om tillgång till skolbibliotek för utbildning där distansundervisning används (22 kap. 3 §). I förarbetena uttalar regeringen att eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Eleven bör få tillgång till elektroniska resurser, t.ex. referenslitteratur via webben, som ersättning för uppslagsverk i ett fysiskt skolbibliotek. Sådana elektroniska resurser får anses utgöra sådana lärverktyg som eleverna enligt skollagen ska ha tillgång till utan kostnad (propositionen Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad, prop. 2019/20:127 s. 129 och 232). Det kan tilläggas att begreppet lärverktyg definieras i skollagen sedan den 1 juli 2024. Med lärverktyg ska enligt skollagen avses läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen (1 kap. 3 § skollagen).

5.3 Samverkan och entreprenad enligt skollagen

Enligt skollagen får i vissa fall samverkan och entreprenad användas

Enligt förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, ska bl.a. en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen. Det innebär att om det finns en bestämmelse i någon specialförfattning som avviker från förvaltningslagen så är det den som gäller (4 § FL). I bibliotekslagen (se ovan) och i 23 kap. skollagen som är specialförfattning finns bestämmelser om entreprenad och samverkan. Enligt skollagen får entreprenad och samverkan endast användas i vissa fall. Nedan beskrivs kortfattat vad som är av intresse för denna proposition. I skollagen finns även andra former av samverkan än den som regleras i 23 kap.

Entreprenad enligt skollagen innebär att huvudmannen behåller huvudmannaskapet för de uppgifter som utförs

En definition av entreprenad finns i 23 kap. 1 § skollagen. Där framgår att det som avses med ”entreprenad” i skollagen är att en huvudman sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för enligt samma lag. Den huvudman som avses kan vara en huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för någon annan utbildning eller verksamhet enligt skollagen. Den som huvudmannen sluter avtal med kan vara en kommun, en region, staten eller en enskild fysisk eller juridisk person. Den huvudman som överlämnar uppgifter på entreprenad behåller huvudmannaskapet för de uppgifter som överlämnas. Det är alltså fortfarande huvudmannen som ansvarar för att verksamheten t.ex. håller tillräckligt hög kvalitet och i övrigt uppfyller de krav som uppställs i skolförfattningarna (2 kap. 8 §). Ett avtal om entreprenad får endast slutas under de förutsättningar som anges i kapitlet. Regeringen har dock enligt 19 § vissa möjligheter att medge att uppgifter överlämnas på entreprenad även i andra fall. Utgångspunkten är således att skollagens övriga bestämmelser och bestämmelser i andra skolförfattningar gäller även för uppgifter som utförs på entreprenad. Detsamma gäller de bestämmelser som kan finnas i någon annan författning som gäller för en utbildning eller en annan verksamhet enligt skollagen. Bestämmelserna om entreprenad beskrivs närmare i anslutning till avsnitt 6.5.

Samverkan enligt 23 kap. skollagen innebär att ansvaret för uppgifterna överlåtes på någon annan

I skollagen finns som nämns ovan bestämmelser om samverkan (23 kap.). Med samverkan avses att en kommun sluter avtal med en annan kommun, en region eller staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område. Att avtalet ska röra ett visst område innebär att det av avtalet bör framgå vilken utbildning eller annan verksamhet som samverkan gäller. Det kan t.ex. handla om ansvaret att erbjuda en viss yrkesutbildning, att tillhandahålla förskola för barn i en avgränsad del av kommunen eller att erbjuda förskola för de barn i kommunen som tillhör målgruppen för sameskolan. Ett sådant avtal om

samverkan innebär att den aktör som tar över ansvaret också tar över huvudmannaskapet för uppgiften. Till skillnad från entreprenad innebär således samverkan enligt 23 kapitlet att huvudmannaskapet, dvs. ansvaret för att uppgifterna utförs, överläts till någon annan.

Ett avtal om samverkan får endast avse sådana uppgifter som anges uttryckligen i kapitlet. En kommun får sluta avtal om samverkan med en annan kommun om uppgifter inom förskolan, fritidshemmet, komvux och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. En kommun får sluta avtal om samverkan med en region om uppgifter inom vissa program på komvux. En kommun får vidare sluta avtal om samverkan med staten som huvudman för sameskolan om uppgifter inom förskolan (23 kap. 22–24 §§).

I skollagen anges vidare att en kommun som huvudman får överlåta ansvaret för medicinska insatser inom elevhälsan till en region, om kommunen och regionen är överens om detta. På samma sätt får en region överlåta ansvaret till en kommun. Staten eller en enskild får som huvudman överlåta ansvaret för sådana insatser till en kommun eller en region, om huvudmannen och kommunen eller regionen är överens om detta (23 kap. 25 §).

I skollagen finns även bestämmelser om annan samverkan än sådan som avses i 23 kapitlet, t.ex. samverkansavtal mellan kommuner om planering, dimensionering och erbjudande av utbildning (23 kap. 21 a §, 2 kap. 2 a och 2 b §§), samverkan med lärare och övrig personal i elevhälsan (2 kap. 25 §), samverkan med samhället i övrigt (15 kap. 4 §), samverkan med arbetslivet (20 kap. 25 §) och samverkan och anmälan till socialnämnden (29 kap. 13 §).

6 Åtgärder för stärkta skolbibliotek

6.1 En definition av skolbibliotek ska införas i skollagen och ändamålet förtydligas

Regeringens förslag: Skollagen ska kompletteras med en definition av skolbibliotek. Med skolbibliotek ska avses en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen.

Ändamålet med skolbibliotek ska tydliggöras i skollagen. Utöver de ändamål som anges i bibliotekslagen ska ett skolbibliotek främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I utredningens förslag anges att 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. I utredningens förslag anges även att skolbiblioteket ska syfta till att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna stödjer eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Kungl. biblioteket, Myndigheten för delaktighet, Statens kulturråd, Avesta, Kungsörs, Lomma, Stockholms, Trollhättans och Vännäs kommuner, Region Östergötland, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund.*

Göteborgs kommun m.fl. framhåller att förslaget bidrar till elevers tillgång till ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet och *Region Halland* framhåller att förslaget är nödvändigt för att skapa en mer likvärdig skola i hela landet. *Klippans kommun* anser att ett fokus på skolbibliotekets betydelse och syfte är välbehövligt och nödvändigt då skolbibliotekets funktion kan spela en viktig roll i elevernas måluppfyllelse och utbildning. *Region Östergötland* anser vidare att ett förtydligande och en definition av skolbibliotek för skolbiblioteksverksamheten närmare skolans undervisning. *Göteborgs kommun* bedömer även att förslaget kan bidra till att skapa gemensamma förväntningar på skolbibliotekets verksamhet. Fackförbundet *DIK* välkomnar ett tydliggörande av vad ett skolbibliotek är eftersom den öppna skrivning som i dag finns i skollagen inte räcker för att alla skolor ska ha ett skolbibliotek.

De flesta remissinstanser stödjer förslaget om att skolbibliotek ska ha ett utbud av analoga och digitala medier. *Ydre kommun* framhåller t.ex. att analoga och digitala medier är viktiga för att skolan ska kunna leva upp till sitt kompensatoriska uppdrag och skapa en likvärdig utbildning för alla elever. *Myndigheten för delaktighet* framhåller att formuleringen om analoga och digitala medier kan ha stor betydelse för elever med funktionsnedsättning.

Eskilstuna kommun efterfrågar ett förtydligande av formuleringen ”ordnad resurs” då skolors lärmiljöer ser olika ut. *BTJ* föreslår ett tillägg som bestämmer att skolbibliotek ska ha ett utbud av digitala och analoga medier som dessutom är åldersadekvat och visar särskild hänsyn för elever med funktionsnedsättning.

Statens skolinspektion anser att definitionen så långt som möjligt bör förklaras i motivtext, bl.a. genom att klargöra om det ska finnas en särskild lokal för skolbiblioteket och vad som avses med ”allsidighet och kvalitet”. *Piteå kommun* framhåller att det är svårdefinierat vad som avses med formuleringen ”kvalitativt utbud” och önskar tydligare riktlinjer vad gäller skolbibliotekets utbud av medier. Några remissinstanser, bl.a. *Lerums kommun*, framhåller att det bör framgå av definitionen att skolbibliotekets utbud ska anpassas utifrån skolans och elevernas behov.

Flera remissinstanser, bl.a. *Statens medieråd (nuvarande Mediemyndigheten), Avesta kommun, Region Kalmar* och *Region Östergötland*, är positiva till förslaget att skolbibliotek ska främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet (MIK). *Statens medieråd* framhåller att det finns en svårighet i att skolans befintliga styrdokument endast omfattar begreppet digital kompetens och inte medie- och informationskunnighet. *Statens medieråd* bedömer därför att användningen av begreppet kommer underlätta samverkan mellan olika MIK-aktörer. Några remissinstanser, bl.a. *Statens skolverk* och *Malmö kommun*, ser dock risker med att införa begreppet medie- och informationskunnighet. Skolverket framför att begreppet digital kompetens används i läroplanerna eftersom det definieras som ett bredare och mer överlappande begrepp än medie- och

informationskunnighet. Malmö kommun framhåller att begreppet används sparsamt på lärarutbildningen, men att det däremot används inom bibliotekarieutbildningen. Malmö kommun anser att detta medför en risk att samverkan mellan lärare och skolbibliotekarier kan minska.

Föreningen för regional biblioteksverksamhet och 170 privatpersoner (i ett gemensamt remissyttrande) anser att definitionen av skolbibliotek bör omfatta att främja elevernas språkutveckling. Föreningen för regional biblioteksverksamhet framhåller t.ex. kunskaper i språk som grundläggande för att kunna utnyttja sina demokratiska rättigheter. De 170 privatpersonerna framför att begreppet språkutveckling främjar möjligheten till språkutvecklande samarbete i alla ämnen och inte enbart i svenska.

Några remissinstanser, däribland *Dyslexiförbundet och Svenska dyslexiföreningen* och *Myndigheten för tillgängliga medier*, framhåller att det behöver tydliggöras hur skolbiblioteken ska anpassas för att även vara tillgängliga för elever med funktionsnedsättningar.

Föreningen för regional biblioteksverksamhet anser att ordet verksamhet bör läggas till i skollagens definition för att klargöra att skolbiblioteket ska vara en verksamhet med ett värde i sig, inte endast en resurs för andra verksamheter inom skolan.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars lagförslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Kungl. biblioteket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund* framför inga synpunkter på förslaget.

Statens skolverk har inkommit med synpunkter av språklig karaktär.

Skälen för regeringens förslag

Många elever saknar tillgång till ändamålsenliga skolbibliotek

Eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska enligt nuvarande reglering ha tillgång till skolbibliotek (2 kap. 36 § skollagen). När bestämmelsen infördes anförde regeringen att skolbiblioteken spelar en så viktig roll för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen att det var motiverat med en egen bestämmelse i skollagen (prop. 2009/10:165 s. 284).

Även om tillgången till skolbibliotek är reglerad har inte alla elever tillgång till ett ändamålsenligt skolbibliotek. Läsdelegationen framhåller t.ex. i sitt betänkande *Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället* (SOU 2018:57) att tillgången till skolbibliotek varierar och kan bestå av allt från några böcker i ett litet rum till ett välutrustat bibliotek med många böcker, olika medier och en utbildad bibliotekarie. Skolorna har också olika möjlighet att samarbeta med närliggande folkbibliotek. Enligt Läsdelegationen råder det inte likvärdighet när det gäller alla elevers rätt till skolbibliotek. Statens skolinspektion granskar skolbibliotek i den regelbundna tillsynen på huvudmannanivå och på skolenhetsnivå och har även genomfört en tematisk kvalitetsgranskning av skolbibliotek. Av granskningsrapporten framgår att tillsynen bl.a. visar att böcker är aktuella och att skolbiblioteken inte innehåller en tillräcklig variation och omfattning av litteratur och andra medier för att kunna stödja elevernas

Prop. 2023/24:164 lärande. Tillsynen visar även på exempel där de böcker som finns i skolbiblioteken inte täcker olika elevers behov utifrån exempelvis ålder. Vidare visar tillsynen att det ibland saknas anställda skolbibliotekarier eller personal i skolbiblioteket och att elever och lärare därför inte använder sig av skolbiblioteket. Det finns också exempel på att skolbibliotek endast används i något enstaka ämne och inte alltid aktivt i undervisningen samt att skolbiblioteket ibland används som ett grupprum eller förråd (Skolbiblioteket som pedagogisk resurs, Statens skolinspektion, dnr 400:2016:11433, 2018, s. 9).

Det ska definieras vad som avses med skolbibliotek

Elevers tillgång till skolbibliotek regleras som nämns ovan i skollagen. I bl.a. läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2010:37), Lgr 22, anges att rektorn har ett särskilt ansvar för att alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda skolbibliotek samt att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens.

Regeringen delar bl.a. *Klippans kommuns* bedömning att skolbibliotek spelar en viktig roll för elevers lärande och måloppfyllelse. Skolbiblioteken kan bl.a. spela en betydelsefull roll för att främja såväl elevernas läsförmåga som deras läsintresse.

Som nämnts i avsnitt 4, saknas i dag en definition i skolförfattningarna av vad som avses med en skolbiblioteksverksamhet. Av förarbetena till skollagen framgår dock att ett skolbibliotek vanligtvis brukar avse ”en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande och som ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande” (prop. 2009/10:165 s. 284). Många huvudmän lever inte upp till detta, vilket innebär att skolbiblioteken på många skolor inte fungerar som det är avsett. Skolbiblioteken utgör därmed inte alltid en resurs i undervisningen som stödjer elevers lärande. Regeringen bedömer att en anledning till detta kan vara att den nuvarande regleringen saknar uttryckliga krav på verksamheten, bl.a. när det gäller vad som kan utgöra ett skolbibliotek.

Utredningen föreslår att en definition av skolbibliotek ska införas i skollagen som innebär att skolbibliotek ska avse ”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”.

Flera remissinstanser anser att utredningens förslag på definition behöver förtydligas. Till dessa hör *Statens skolinspektion* som ser positivt på förslaget, men framhåller behovet av att så långt som möjligt i motivtext beskriva och avgränsa definitionen av ett skolbibliotek. Myndigheten framför – i relation till flera av utredningens förslag – att det av en dom från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att ett vitesföreläggande att vidta åtgärder enbart får avse sådana skyldigheter som följer av den aktuella lagstiftningen med tillhörande föreskrifter (HFD 2020 ref. 28). 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 vitesföre-

lägganden för att komma till rätta med konstaterade brister. Detta eftersom tillsynsmyndigheten i ett föreläggande då inte kan 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 enligt Skolinspektionen därför önskvärt att så långt som möjligt i lag- eller motivetext tydliggöra och precisera de krav som ska kunna ligga till grund för ingripanden med förelägganden. Regeringen delar denna bedömning och anser att det är mycket viktigt att en effektiv tillsyn kan bedrivas.

När det gäller utredningens förslag till definition av skolbibliotek i författningstexten framhåller Skolinspektionen bl.a. att det behöver tydliggöras om skolbiblioteket ska ha en särskild lokal. Även *Eskilstuna kommun* anser att definitionen behöver förtydligas vad gäller begreppet ”ordnad resurs”. Regeringen delar remissinstansernas bedömning. Elevers tillgång till olika medier, exempelvis tryckta och digitala verk så som skön- och facklitteratur är beroende av hur de presenteras. Det är därför viktigt att det tydliggörs att skolbibliotekets bestånd av medier ska vara samlat, gemensamt och ordnat. Detta innebär att de medier och tjänster som skolbiblioteket förfogar över ska vara samlade på ett och samma ställe och ha en särskild lokal. Det hindrar såklart inte att det utöver skolbibliotekets bestånd även finns exemplar av skön- och facklitteratur att tillgå i klassrummen. Regeringen bedömer dock att det är viktigt att skolbibliotekets medier och tjänster finns samlade på ett ställe för att de ska vara tillgängliga för så många elever som möjligt.

Skolinspektionen anser även att det behöver klargöras vad som avses med att medierna ska präglas av ”allsidighet och kvalitet”. Även *Piteå kommun* framför att det är svårdefinierat vad ett kvalitativt utbud innebär och att det hade varit bra med tydliga riktlinjer för vad som gäller för skolbibliotekets utbud av medier. Regeringen delar denna uppfattning och anser vidare som *Dyslexiförbundet och Svenska dyslexiföreningen* och *Myndigheten för tillgängliga medier* framhåller att det bör tydliggöras att skolbibliotekets utbud ska anpassas bl.a. för elever med funktionsnedsättningar. Det är vidare viktigt att definitionen både kan utgöra underlag för huvudmännens uppföljning av sin verksamhet och underlag för Skolinspektionens tillsyn av huvudmännens skolbiblioteksverksamhet.

Utredningen motiverar valet av begreppet ”kvalitet” med att det stämmer överens med hur bibliotekslagen beskriver kravet på folkbibliotekets utbud (6 § bibliotekslagen). Av förarbetena till bibliotekslagen framgår att vissa remissinstanser framförde att de krav som i bibliotekslagen ställs på folkbiblioteken också bör gälla övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet (propositionen *Ny bibliotekslag*, prop. 2012/13:147 s. 11, 13 och 56). Regeringen bedömde dock att den närmare verksamhetsinriktningen vid andra bibliotek än folkbiblioteken generellt sett bör regleras i den reglering som gäller för dessa bibliotekstyper. Det framgår vidare att det är i skollagen, och inte i bibliotekslagen, som bestämmelserna om skolors uppgifter och skyldigheter i första hand ska regleras och att det därför inte bedömdes lämpligt att inom ramen för bibliotekslagen närmare reglera krav på skolbibliotekets verksamhet. När regeringen nu föreslår en definition av skolbibliotek behöver den således anpassas utifrån vad som utmärker skolbibliotekets uppdrag.

Frågan är då om det är lämpligt att föra in begreppet kvalitet i definitionen av skolbibliotek i skollagen. I den nämnda propositionen Ny bibliotekslag anförs att begreppet kvalitet bl.a. innebär att folkbiblioteken ”ska göra ett aktivt urval baserat på kvalitetskriterier när de planerar inköp, upphandlar tjänster eller genomför gallring av bestånden”. I propositionen framhålls att det är angeläget att gemensamma kvalitetskriterier utarbetas, men att det inte är en fråga för lagreglering (prop. 2012/13:147 s. 22). Några nationella kvalitetskriterier har dock inte tagits fram utan kommuner tar själva fram en medieplan eller en inköspolicy för sina folkbibliotek. Detta har lett till att begreppet kvalitet definieras och beskrivs på olika sätt i olika kommuners styrdokument. Skolbibliotek har också ett annat uppdrag än folkbibliotek. Mot denna bakgrund och för att skapa förutsättningar för en effektiv tillsyn på skolområdet anser regeringen att ordet kvalitet inte bör tas med i definitionen av skolbibliotek. Regeringen bedömer att ett mer konkret sätt att beskriva de kvalitativa aspekterna av vad som bör prägla skolbibliotekens utbud är att utbudet ska vara ”allsidigt och målgruppsanpassat”, vilket därmed bör prägla inköp, upphandling av tjänster och gallring av bestånden.

Att utbudet ska vara målgruppsanpassat bedömer regeringen vara helt centralt då skolbiblioteket ska användas i undervisningen. Det ska härvid bl.a. tas hänsyn till att skolväsendet innefattar olika skolformer dels utifrån elevernas ålder (t.ex. grundskolan och gymnasieskolan), dels utifrån elevers olika förutsättningar (t.ex. grundskolan, anpassade grundskolan som är en skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning och specialsolan som är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan och som har vissa angivna funktionsnedsättningar). Därutöver finns också sameskolan som ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan samt särskilda utbildningar, t.ex. utbildning enligt förordningen (2011:398) om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan. Att skolbibliotekets utbud ska vara målgruppsanpassat innebär således, i likhet med vad *BTJ* framhåller, att det ska ta hänsyn till elevernas ålder, men även andra faktorer som t.ex. funktionsnedsättning och språklig bakgrund. Därutöver följer det av 4 och 5 §§ bibliotekslagen, som även gäller för skolbibliotek, att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet dels ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, dels ska ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska. Att utbudet ska vara allsidigt innebär att det ska vara allsidigt sammansatt med ett brett och varierat utbud vad gäller bl.a. genrer och titlar och inte inskränkas utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

Som *Ydre kommun* framhåller behöver ett skolbibliotek omfatta både analoga och digitala medier för att stärka elevers möjlighet till en likvärdig utbildning och bidra till skolans kompensatoriska uppdrag. Analoga medier, som exempelvis tryckt skön- och facklitteratur, spelar stor roll när det gäller att utveckla både elevers läsförmåga och deras läsintresse. Genom digitala medier kan skolbiblioteket t.ex. erbjuda uppdaterad information via databaser. E-böcker och andra e-medier kan bidra till att både bredda och snabbt och kontinuerligt aktualisera beståndet. Digitala medier erbjuder också möjligheter att tillgängliggöra text och anpassa den

efter elevers behov. För att främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet behöver skolbiblioteken därför inneha såväl analoga som digitala medier. Begreppet medier bör ha samma innebörd som i bibliotekslagen och innefatta både litteratur i olika tekniska format och andra kulturuttryck som musik och film (prop. 2012/13:147 s. 22). I skolbibliotek bör dock fokus i huvudsak vara tryckt litteratur, med hänsyn till skolbibliotekets uppdrag att främja elevernas läsförmåga och läsintresse.

Regeringen anser att utredningens förslag om att skolbibliotekets utbud ska ”ställas till elevernas och lärarnas förfogande” behöver kompletteras. Av läroplanerna för de berörda skolformerna framgår att rektorn ansvarar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen (Lgr 22, avsnitt 2.8 Rektorns ansvar). För att möta läroplanernas formulering och tydliggöra skolbibliotekets roll i undervisningen anser regeringen att skolbibliotekets utbud ska ställas till elevernas och lärarnas förfogande ”för att användas som en resurs i undervisningen”. Tillägget tydliggör att skolbiblioteksverksamheten ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande.

Som *Föreningen för regional biblioteksverksamhet* framhåller är det också viktigt att skolbiblioteket kan ses som en verksamhet med ett värde i sig och inte enbart som en resurs för andra verksamheter inom skolan. Föreningen anser att detta bör framgå av definitionen genom att ordet ”verksamhet” ingår. Regeringen, som delar denna bedömning, vill dock betona att det är väsentligt att definitionen tar fasta på att skolbiblioteket ska användas som en resurs i undervisningen. En sådan inriktning står inte i motsats till att skolbibliotekets verksamhet också har ett värde i sig, t.ex. för att också främja elevernas fritidsläsning.

Regeringen föreslår mot bakgrund av ovanstående att skollagen ska kompletteras med en definition av skolbibliotek. Med skolbibliotek ska avses ”en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ska ställas till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen”.

Skolbibliotek ska främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet

Som framgår av avsnitt 4 är ändamålet med det allmänna biblioteksväsendet enligt bibliotekslagen att det ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska vidare främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Vad ändamålet med just skolbiblioteken är regleras inte i skollagen eller i andra skolförfattningar. I läroplanerna anges dock att rektorn har ett särskilt ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del av undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens.

Regeringen bedömer i likhet med flera remissinstanser att det finns goda skäl att införa ett kompletterande ändamål för skolbibliotek. En egen och mer anpassad beskrivning av ändamålet med skolbiblioteksverksamheten kan leda till ökad kunskap om, och förståelse för, skolbibliotekets funk-

tion. Det kan leda till en högre kvalitet i verksamheten och därmed bidra till att bl.a. stärka elevernas läsförmåga och läsintresse.

Vad gäller utformningen av skolbibliotekens ändamål kan regeringen konstatera att det finns ett starkt stöd för utredningens förslag att läsfrämjande ska ingå. Liksom *Lomma kommun* och *Academedia AB* framhåller är läsning centralt för att klara studierna i alla ämnen. Som *Kungsörs kommun* m.fl. framhåller har även en god läsförmåga stor betydelse för utbildning, bildning och delaktighet i samhällslivet.

Utöver att främja elevernas läsförmåga anser regeringen att förmågan att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och sammanhang är av central betydelse för skolbiblioteksverksamheten. Liksom läsförståelse är medie- och informationskunnighet en förmåga som är väsentlig såväl för elevers möjligheter att fungera som samhällsmedborgare och delta i det demokratiska samtalet som för deras kunskapsutveckling i skolans alla ämnen. I ett samhälle med snabb och omfattande spridning av information är elevers kunskaper inom informationsökning och källkritik även viktiga för att bygga upp en motståndskraft mot desinformation och propaganda. Flera remissinstanser, bl.a. *Statens medieråd*, *Avesta kommun*, *Region Kalmar* och *Region Östergötland*, är även positiva till utredningens förslag att begreppet medie- och informationskunnighet ska ingå i ändamålet. Statens medieråd bedömer t.ex. att det kan underlätta samverkan mellan olika aktörer inom området medie- och informationskunnighet.

Statens skolverk framhåller däremot att det bredare begreppet, digital kompetens, som är det begrepp som används i de nuvarande läroplanerna, i stället bör användas. Detta eftersom flera begrepp med delvis överlappande innebörd bör undvikas. Även *Malmö kommun* påpekar att begreppet digital kompetens används i läroplanerna och anser att det kan finns en risk att samverkan mellan lärare och skolbibliotekarier minskar om inte samma begrepp används. Regeringen kan konstatera att digital kompetens är framskrivet i olika delar av läroplanerna. Eleverna får på så sätt inom ramen för undervisningen möjlighet att utveckla sina kunskaper inom det området. Även när det gäller rektorns ansvar i förhållande till skolbiblioteket framgår det av läroplanerna att rektorn har ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del av undervisningen för att bl.a. stärka elevernas digitala kompetens. Digital kompetens är ett bredare begrepp än medie- och informationskunnighet, som utöver det, även innefattar t.ex. användning av digital teknik för att kunna lösa problem. Att använda det mer specifika begreppet medie- och informationskunnighet när det gäller skolbibliotekets ändamål innebär att skolbiblioteket utgör en del i skolans arbete med att stärka elevernas digitala kompetens. Regeringen anser att det är centralt att skolbibliotekets ändamål beskrivs så tydligt och specifikt som möjligt och att begreppet medie- och informationskunnighet därför bör användas i denna beskrivning. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i december 2023 tillsatte en utredning som bl.a. har i uppdrag att se över hur läroplanens skrivningar om digitalisering bättre kan anpassas utifrån barns kognitiva utveckling och lärande (dir. 2023:173).

Regeringen delar inte uppfattningen att användandet av olika begrepp i detta sammanhang kan försvåra samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier. Tvärtom anser regeringen att en mer anpassad beskrivning

av ändamålet med skolbiblioteksverksamheten kan underlätta både utformandet av verksamheten och samarbetet mellan olika personalgrupper, detta eftersom skolbibliotekets uppdrag blir tydligare, samtidigt som det i alla delar är förenligt med skolans uppdrag enligt läroplanerna. Som *Malmö kommun* framhåller är det dock väsentligt att rektorn även fortsättningsvis möjliggör ett samarbete mellan lärare och skolbibliotekarier. Forskning visar bl.a. att det krävs samverkan mellan lärarna och skolbibliotekarierna och att skolbiblioteket behöver ha legitimitet i skolan och stöd från skolledningen för att det ska bidra till elevernas språkutveckling, läsförmåga och lärande (Skolbibliotekets roll för elevers lärande: en forsknings- och kunskapsöversikt år 2010–2015, Cecilia Gärdén, Kungl. biblioteket, dnr 1.1.5-2017-307).

Några remissinstanser, bl.a. *Föreningen för regional biblioteksverksamhet* och *170 privatpersoner*, anser att det bör framgå av förslaget att skolbiblioteket ska främja elevernas språkutveckling. Regeringen instämmer med remissinstanserna om att språkliga färdigheter är grundläggande, bl.a. för att kunna vara delaktig och bidra i ett demokratiskt samhälle och att skolbiblioteken har en viktig roll i att främja elevers språkutveckling. När det gäller rektorns ansvar i förhållande till skolbiblioteket framgår det att rektorn enligt läroplanerna har ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del av undervisningen för att bl.a. stärka elevernas språkliga förmåga (i läroplanerna för gymnasieskolan och den anpassade gymnasieskolan används uttrycket kompetens). På samma sätt som förhållandet mellan digital kompetens och medie- och informationskunnighet är språklig förmåga ett bredare begrepp än läsande. Elevernas läsförmåga ingår dock i deras språkliga förmåga. Regeringen anser därför att beskrivningen av ändamålet bör fokusera på skolbibliotekets kärnuppdrag, vilket i denna del är att främja elevers läsande.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att ändamålet med skolbibliotek ska tydliggöras i skollagen på så sätt att skolbiblioteket, utöver de ändamål som anges i bibliotekslagen, ska främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

6.2 Alla elever ska ha tillgång till skolbibliotek

Regeringens förslag: Eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten. Om det finns särskilda skäl, får skolbiblioteket i stället tillhandahållas på ett skolbibliotek på en annan av huvudmannens skolenheter eller, om det är fråga om en kommunal huvudman, på kommunens folkbibliotek, eller genom att överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår en något annan utformning av regleringen och använder formuleringen skriftlig överenskommelse i stället för entreprenad.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna stödjer eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Kungl. biblioteket, Myndigheten för tillgängliga medier, Statens kulturråd, Statens medieråd, Göteborgs, Malmö, Sala och Trollhättans kommuner, Regionerna Halland, Västerbotten och Östergötland, Högskolan i Borås, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund och Läromedelsföretagen.*

Statens skolinspektion är positiva till förslaget att elever som huvudregel ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.

Region Halland och Dyslexiförbundet och Svenska dyslexiföreningen anser att närhetsprincipen till skolbiblioteket är central och *Myndigheten för tillgängliga medier* m.fl. anser att ett skolbibliotek på den egna enheten är viktigt för att elever med funktionsnedsättning ska få tillgång till tillgänglig litteratur. *Studentlitteratur* och *Svensk biblioteksforening* framhåller att skolbiblioteket måste finnas på skolan om det ska bli fullt integrerat i den dagliga pedagogiska verksamheten.

Även *Statens skolverk* ser positivt på förslaget om tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten, men anser att i de fall skolbibliotek inte kan tillhandahållas på den egna enheten bör skolan kompensera på annat sätt t.ex. genom att utveckla digital åtkomst till skolbibliotekarie och övriga resurser som förknippas med ett skolbibliotek.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund och Academia AB avstyrker förslaget att elever som huvudregel ska ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna enheten. Remissinstanserna framhåller bl.a. att förutsättningarna att leva upp till förslaget skiftar över landet och att förslaget innebär för liten flexibilitet för lokala lösningar vilket särskilt kan påverka mindre skolenheter. Även *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* är tveksam till förslaget och anser att mindre skolenheter inte bör omfattas.

Förslaget att bestämmelserna om tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten även ska omfatta förskoleklassen stöds av nästan alla remissinstanser som yttrat sig om förslaget. Det gäller bl.a. *Skolinspektionen, Statens kulturråd, Stockholms och Ydre kommuner* och *Idéburen välfärd*. Även *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget men under förutsättning att huvudmannen även bedriver grundskola.

När det gäller förslaget att skolbibliotek i stället får organiseras genom att verksamheten tillhandahålls på ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skolenhet om det finns särskilda skäl, framhåller *Kungl. biblioteket* m.fl. att en sådan möjlighet kan ge fler elever t.ex. på mindre skolor, tillgång till en kvalitativ biblioteksverksamhet och ett brett och varierat utbud, något som kan stärka en likvärdig tillgång till skolbibliotek. *Avesta och Eskilstuna kommuner* m.fl. lyfter också vikten av en sådan möjlighet, eftersom det finns ett bekymmer med lokalbrist på skolorna, vilket gör att det kan bli svårt för vissa skolor att skapa ett eget skolbibliotek. *Uppsala universitet* ser positivt på förslaget men ser en risk att möjligheten till samverkan i allt för hög grad öppnar för alternativa lösningar på hur skolbibliotek kan tillgodoses.

Sveriges Skolledarförbund stödjer förslaget men anser att skolbibliotek bör få tillhandahållas på en annan skolenhet eller ett folkbibliotek i fler fall än där en skolenhet bedöms vara för liten, t.ex. om det finns ett bekymmer med kompetensförsörjning av skolbibliotekarier.

Stockholms kommun är kritisk till att tillgång till skolbibliotek uppfylls genom folkbiblioteken och hänvisar till att folkbibliotekens ytor är begränsade. Även *Kumla kommun* framhåller att folkbiblioteken inte ska ersätta väl utvecklade skolbibliotek på skolenheterna.

Ett flertal remissinstanser däribland *Skolinspektionen*, *Arjeplogs*, *Piteå* och *Vännäs kommuner* och *Uppsala universitet* framhåller att de särskilda skälen behöver förtydligas. Piteå kommun anser att huvudmannen behöver få tydliga riktlinjer för vilka skolenheter som förväntas ha eget skolbibliotek och vilka som behöver hitta samverkanslösningar med andra biblioteksverksamheter. Även Skolinspektionen lyfter vikten av tydlig vägledning till huvudmännen om vad som utgör särskilda skäl, men även att det finns behov av ytterligare klargöranden för att ge myndigheten möjlighet att ingripa vid en konstaterad brist. Uppsala universitet, *Luleå kommun* och *Linnéuniversitet* önskar bl.a. en tydligare beskrivning av vad som avses med ett lägre elevantal som ett särskilt skäl. *Idéburen välfärd* m.fl. anser att även en bokbuss ska kunna vara ett alternativ för skolor som på grund av avstånd inte har tillgång till bibliotek.

SKR och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* avstyrker förslaget att skolbiblioteksverksamheten bara får organiseras med ett folkbibliotek eller med ett annat skolbibliotek om det finns särskilda skäl och anser att möjlighet bör finnas för skolenheter att få tillgång till ett folkbibliotek eller annat skolbibliotek även om inte särskilda skäl föreligger. *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* anser att undantaget inte skulle fungera eftersom det inte särskilt ofta finns ett annat skolbibliotek eller ett folkbibliotek i skolans närhet.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars lagförslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Kungl. Biblioteket*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* framför inga synpunkter på förslaget.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) vidhåller sitt avstyrkande av förslaget och anför återigen att det borde finnas en flexibilitet när det gäller huvudregeln om tillgång till skolbibliotek och att det inte borde behövas särskilda skäl för att tillhandahålla skolbibliotek på annat bibliotek.

Skälen för regeringens förslag

Elever ska som huvudregel ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten

Skolbibliotek kan, som framgår av avsnitt 6.1, spela en stor roll för att väcka elevers intresse för läsning och litteratur, främja deras läsförmåga, utveckla deras kunskaper inom området medie- och informationskunnskap samt vara en resurs i undervisningen. Goda kunskaper i läsning är viktigt för elevers kunskapsutveckling i alla ämnen och för att kunna delta aktivt i samhällslivet behöver alla elever få möjlighet att lära sig att söka, analysera och värdera information.

Trots betydelsen av skolbiblioteken är det i dag inte tydligt vad elevers rätt till skolbibliotek i praktiken innebär, se avsnitt 4. I skollagen anges att eleverna ska ha tillgång till skolbibliotek, men det framgår inte av skollagen vilka ramar som finns för hur tillgången till skolbibliotek får ges,

t.ex. om och i så fall hur skolbibliotek får tillhandahållas utanför den egna skolenheten. Denna oklarhet kan bl.a. få till följd att skolbiblioteksverksamhet i vissa fall erbjuds så långt bort från elevens skolenhet och under sådana förutsättningar att denna svårigen kan anses ingå i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande. Regeringen anser att en tydligare reglering av tillgången till skolbibliotek skulle underlätta såväl huvudmännens arbete med, och uppföljning av, skolbiblioteksverksamheten, som Statens skolinspektions tillsyn av verksamheterna.

I likhet med bl.a. *Region Halland*, *Dyslexiförbundet* och *Svenska dyslexiföreningen*, *Myndigheten för tillgängliga medier* och *Svensk biblioteksforening* anser regeringen att närheten till ett skolbibliotek är central för att underlätta användningen av skolbiblioteksverksamheten i undervisningen för alla elever. Regeringen anser att ett skolbibliotek på den egna skolenheten stärker elevernas möjlighet till en tät och kontinuerlig användning av biblioteket. När skolbiblioteket och skolenheten delar lokaler, kan elever och lärare ha kontinuerlig kontakt med skolbibliotekarien och daglig tillgång till skolbibliotekets medier. Skolbiblioteket kan också vara ett värdefullt rum på skolan, där elever kan arbeta med skoluppgifter eller läxor, läsa och göra spontana besök under raster.

Regeringen anser därför att det finns goda skäl för att skolbibliotek som huvudregel ska tillhandahållas vid den egna skolenheten och kan konstatera att detta även har ett starkt stöd hos många remissinstanser, däribland *Statens skolverk*, *Skolinspektionen*, *Studentlitteratur* och *Svensk biblioteksforening*. Däremot avstyrker bl.a. *SKR* och *Friskolornas riksförbund* förslaget och framhåller att det behöver finnas flexibilitet för olika huvudmäns och skolors förutsättningar. Vidare anser Friskolornas riksförbund att det är viktigare hur skolbiblioteket används och vilken kvalitet verksamheten har än att det finns tillgång till skolbibliotek på varje skolenhet. Som framgått anser dock regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att tillgång till skolbibliotek på den egna enheten är en viktig faktor för skolbiblioteksverksamhetens kvalitet. En sådan tillgång underlättar både användningen av biblioteket och samarbetet mellan lärare och skolbibliotekarier, vilket bl.a. kan bidra till att främja elevers läsförmåga och kunskapsutveckling. Regeringen anser därför att huvudregeln bör vara att eleverna ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten. Samtidigt bedömer regeringen att det finns ett behov av en viss flexibilitet, utifrån huvudmän och skolors förutsättningar. Det bör därför, när det finns särskilda skäl, finnas en begränsad möjlighet till undantag från ett krav på tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten. Dessa undantag behandlas närmare nedan.

Den nuvarande bestämmelsen om tillgång till skolbibliotek omfattar elever i grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och anpassad gymnasieskola (2 kap. 36 § skollagen). Eleverna i förskoleklass omfattas dock inte av regleringen. Detta trots att det i förskoleklassen är centralt att eleverna får möjlighet att utveckla grundläggande läs- och skrivfärdigheter. Tillgång till skolbibliotek är i detta sammanhang viktigt, bl.a. för att elever i förskoleklass tidigt ska utveckla sin läsförmåga och sitt läsintresse. Sedan 2018 är förskoleklassen en obligatorisk skolform, och för övriga obligatoriska skolformer är tillgång till skolbibliotek ett krav. Även om förskoleklassen formellt sett inte

omfattas av skollagens reglering om rätt till tillgång till skolbibliotek har de flesta elever i förskoleklass redan i dag samma tillgång till skolbibliotek som elever i lågstadiet, eftersom förskoleklassen vanligen ligger vid en grundskola. Som de flesta remissinstanserna, däribland *Skolinspektionen*, *Statens kulturråd*, *Stockholms* och *Ydre kommuner* och *Idéburen välfärd*, anser regeringen att även elever i förskoleklass ska ha tillgång till skolbibliotek. Till skillnad mot *Friskolornas riksförbund*, som anser att kravet enbart ska gälla om huvudmannen även bedriver grundskola anser regeringen att förslaget ska gälla alla elever i förskoleklass. Att ha en ordning som innebär att vissa elever i skolformen undantas skulle innebära att elevers möjlighet att få en likvärdig utbildning blir begränsad. Regeringen anser därför att även elever i förskoleklass bör ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.

Regeringen föreslår med stöd av ovanstående att det ska införas en huvudregel i skollagen som innebär att eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.

Det bör dock finnas vissa begränsade möjligheter till undantag från detta krav, som behandlas närmare nedan. I sammanhanget kan det även tilläggas att det i skollagen finns undantag från kravet om tillgång till skolbibliotek för elever som får distansundervisning (22 kap. 3 § skollagen). Regeringen anser att detta även fortsättningsvis ska gälla.

Om det finns särskilda skäl får skolbiblioteksverksamheten tillhandahållas på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek

Som framgår ovan bedömer regeringen att skolbibliotek som organiseras på den egna skolenheten ger bäst förutsättningar för att ändamålet med skolbibliotek ska kunna uppnås. Samtidigt behöver det, som bl.a. *Kungl. biblioteket*, *Avesta* och *Eskilstuna kommuner* och *Region Gotland* framhåller, i vissa fall finnas möjlighet att tillhandahålla skolbiblioteksverksamheten på en annan plats än den egna skolenheten. Det kan exempelvis handla om att det finns ett folkbibliotek i skolans direkta närhet och att det organisatoriskt och praktiskt går att tillhandahålla en väl fungerande skolbiblioteksverksamheten genom att använda det biblioteket. Sådana lösningar förekommer redan i dag. Det finns också exempel på skolor som är mycket små och har så få elever att det inte är möjligt att bedriva skolbiblioteksverksamhet på den egna skolenheten. Av den anledningen bedömer regeringen att en reglering gällande skolbibliotek bör ha en viss flexibilitet. Det är dock viktigt att en sådan flexibilitet är begränsad. Att, i linje med vad *SKR* framhåller, införa en bestämmelse som innebär att huvudmännen själva får avgöra om de ska tillhandahålla skolbibliotek på den egna skolenheten eller inte anser regeringen vara oförenligt med målsättningen om att tillgången till skolbibliotek ska bli bättre och mer likvärdig. En sådan ordning skulle, i likhet med vad *Uppsala universitet* anför, innebära en uppenbar risk att huvudmän i för hög omfattning skulle utnyttja möjligheten att inte organisera ett skolbibliotek på den egna skolenheten, vilket skulle få negativa effekter för elevers täta och kontinuerliga tillgång till skolbiblioteksverksamhet.

Regeringen anser därför att det bör regleras när ett avsteg från huvudregeln får göras. Som utredningen och bl.a. Kungl. biblioteket framhåller kan en lösning som innebär att skolbiblioteksverksamheten får tillhandahållas på ett skolbibliotek på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek om det finns särskilda skäl, bidra till att fler elever får tillgång till ett ändamålsenligt skolbibliotek med ett brett och varierat utbud av medier. Detta ska ses i ljuset av att alternativet för t.ex. en skola med mycket få elever kan vara ett skolbibliotek på den egna skolenheten som har svårt att leva upp till det föreslagna ändamålet med skolbiblioteket, att bl.a. främja elevernas läsande.

Internationella Engelska Skolan i Sverige AB framhåller att förslaget som utredningen lämnat inte kommer att fungera eftersom det sällan finns en annan skolenhet eller ett folkbibliotek i närheten av den egna skolenheten. Enligt utredningen förekommer dock sådana samarbeten redan i dag och regeringen anser därför att sådana lösningar även fortsättningsvis kan fungera bra för vissa skolenheter.

Regeringen har stor förståelse för *Kumla kommun* och *Stockholms kommun*, som anser att ett folkbibliotek varken kan eller ska ersätta ett skolbibliotek på den egna skolenheten. *Stockholms kommun* framhåller att folkbibliotekens ytor är begränsade, och att det redan i dag är svårt att tillhandahålla ytor för olika intressen. Regeringen vill därför understryka att det bara bör vara i de fall då särskilda skäl föreligger som skolbiblioteksverksamheten får tillhandahållas på en annan skolenhets skolbibliotek eller på ett folkbibliotek i stället för på den egna skolenheten. Det bör även vara frivilligt för folkbibliotek att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet, se vidare avsnitt 6.5. Det är viktigt att det tydligt framgår av regleringen att det alltid är huvudmannens ansvar att se till att eleverna har tillgång till ett skolbibliotek.

Flera remissinstanser, däribland *Skolinspektionen*, *Arjeplogs*, *Piteå* och *Vännäs kommuner*, *Uppsala universitet* och *Hela Sverige ska leva* anser att det behöver förtydligas i vilka fall som skolbibliotek ska kunna tillhandahållas vid en annan skolenhet eller ett folkbibliotek. *Skolinspektionen* – som ser positivt på förslaget – framhåller att det finns behov av att ytterligare klargöra och avgränsa begrepp som ”direkt närhet” och ett ”litet elevunderlag” som används av utredningen för att beskriva vad som kan utgöra särskilda skäl. Detta både för att ge en tydlig vägledning till huvudmännen om vad som utgör särskilda skäl och ge *Skolinspektionen* möjlighet att ingripa skarpt vid konstaterade brister.

Som framgår av avsnitt 6.1 delar regeringen *Skolinspektionens* bedömning om vikten av att så långt som möjligt i lag- eller motivtext tydliggöra och precisera de krav som ska kunna ligga till grund för ingripanden med förelägganden.

Ett särskilt skäl kan vara att elevantalet är så litet att det inte är rimligt att bedriva skolbiblioteksverksamhet på den egna enheten. Då elevantal kan variera från år till år går det inte att reglera ett exakt elevantal, bl.a. eftersom en sådan reglering skulle kunna leda till att en skolenhet orimligt snabbt skulle behöva bygga upp en skolbiblioteksverksamhet. Regeringen vill dock framhålla att eftersom det är fråga om ett undantag så behöver elevantalet på skolan vara ovanligt lågt, vilket t.ex. kan vara fallet för en liten skola i glesbygd. Undantaget är alltså tänkt att användas restriktivt och avse ett mindre antal skolor där det på grund av verksamhetens

begränsade omfattning blir orimligt att tillhandahålla ett skolbibliotek i de egna lokalerna. Undantaget tar sikte på att elevantalet och verksamhetens omfattning är så begränsad att tillhandahållandet av ett skolbibliotek i egen regi skulle utgöra en orimligt stor del av den totala verksamheten vad gäller kostnader, bemanning osv. Svårigheter att hitta personal med rätt kompetens bör dock inte utgöra särskilda skäl, vilket *Sveriges Skolledarförbund* efterfrågar. Detta bör i stället hanteras genom en viss flexibilitet i bestämmelserna om personalens kompetens, vilket hanteras vidare i avsnitt 6.4. Inte heller brist på lämpliga lokaler för skolbiblioteket bör utgöra särskilda skäl, vilket *Avesta kommun* m.fl. efterfrågar. Enligt skollagen ska det redan i dag finnas de lokaler som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen).

Ett annat särskilt skäl kan vara att det finns ett skolbibliotek på en annan skolenhet som ligger i den egna skolenhetens direkta närhet eller att det finns ett folkbibliotek som ligger i den egna skolenhetens direkta närhet. Undantaget tar sikte på situationer när det finns ett bibliotek som ligger så nära skolenheten att skolbiblioteksverksamheten på ett ändamålsenligt sätt kan tillhandahållas i det biblioteket och att det även i övrigt framstår som ett likvärdigt alternativ till att tillhandahålla skolbibliotek på den egna skolenheten. Så kan bl.a. vara fallet när flera skolenheter delar lokaler eller ligger på samma område, t.ex. när olika stadier formellt utgör en egen skolenhet eller olika program inom gymnasieskolan utgör en egen skolenhet, men att dessa utifrån sett framstår som *en* skola. När det gäller frågan om närhet, dvs. hur långt det bör få vara mellan skolenheten och biblioteket för att det ska kunna betraktas som att biblioteket ligger i skolenhetens direkta närhet, bedömer regeringen att det inte är möjligt att ange ett exakt avstånd. Två skolenheter eller en skolenhet och ett folkbibliotek kan ligga mycket nära varandra, även om de exempelvis har olika gatuadresser. Det ska dock vara så nära att skolbiblioteket med enkelhet kan användas i undervisningen, t.ex. genom att lärarna och eleverna under en kortare rast mellan lektioner hinner förflytta sig mellan klassrummet och skolbiblioteket. Eleverna ska även utan lärare kunna gå till skolbiblioteket, för att t.ex. låna böcker på egen hand eller söka efter information, på motsvarande sätt som om skolbiblioteket låg i skolans egna lokaler. Alla elever behöver dock, i linje med vad *Region Halland* och *Dyslexiförbundet och Svenska dyslexiföreningen* framhåller, enkelt kunna få möjlighet till en tät och kontinuerlig användning av skolbibliotekets verksamhet. Detta framgår av den föreslagna definitionen, där det anges att skolbiblioteket ska användas som en resurs i undervisningen. Ett exempel på när undantagsregeln inte är tillämplig är när en stor skolenhet med många elever ligger nära ett folkbibliotek. I ett sådant fall bedömer regeringen att det är orimligt att skolan inte tillhandahåller ett skolbibliotek på den egna skolenheten, både utifrån elevernas intressen och lärarnas behov av att samarbeta med skolbibliotekarien samt folkbibliotekets förmåga att tillhandahålla verksamhet för allmänheten.

Om huvudregeln att skolbibliotek ska tillhandahållas på den egna skolenheten behöver frångås och skolbiblioteket med stöd av särskilda skäl tillhandahållas utanför den egna skolenheten, ska detta, enligt förslaget i avsnitt 6.3, anges i biblioteksplanen. När en huvudman tar fram en sådan plan är det nödvändigt att formulera hur skolbiblioteksverksamheten är tänkt att fungera och bidra till elevernas lärande.

Några remissinstanser anser att skolbibliotek ska kunna tillhandahållas på andra sätt än på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek om det finns särskilda skäl. *Idéburen välfärd* m.fl. anser t.ex. att en bokbuss ska vara ett alternativ. *Statens skolverk* framhåller att det kan finnas skolenheter som är mycket små och dessutom har stort avstånd till skolbibliotek på annan enhet eller folkbibliotek. I en sådan situation är det enligt myndigheten viktigt att skolan på annat sätt, t.ex. genom att utveckla digital åtkomst till skolbibliotekarie och övriga resurser som förknippas med ett skolbibliotek, kompenserar för att skolbibliotek inte kan tillhandahållas på plats. Regeringen har förståelse för att det kan vara svårt att organisera en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet på vissa skolor t.ex. skolor i glesbygden, och ser att det i dessa fall kan finnas behov av flexibla lösningar för huvudmännen i hur skolbiblioteksverksamheten tillhandahålls. Regeringen bedömer dock att de föreslagna alternativa lösningarna i ett sådant fall snarast bör utgöra ett komplement till skolbiblioteksverksamhet vid ett skolbibliotek på en annan av huvudmannens skolenheter eller på ett folkbibliotek eller på en annan huvudmans skolenhet. Om det är fråga om en liten skola i glesbygd med få elever skulle t.ex. en bokbuss med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud som frekvent besöker skolan och digital tillgång till bibliotekarie mellan besöken kunna komplettera att elever och lärare med viss frekvens besöker skolbiblioteket på den andra skolenheten eller folkbiblioteket. På så sätt kan en så ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet som möjligt erbjudas eleverna. Detta ska i så fall framgå av biblioteksplanen och, om skolhuvudmannen tillhandahåller skolbibliotek hos ett folkbibliotek eller en annan skolhuvudman, av entreprenadavtalet, se vidare avsnitt 6.3 och 6.5.

Regeringen föreslår därför att, om det finns särskilda skäl, ska det vara möjligt att i stället för att eleverna får tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten får skolbiblioteksverksamheten tillhandahållas på en annan av huvudmannens skolenheter eller, om det är fråga om en kommunal huvudman, på kommunens folkbibliotek, eller genom att överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek. Regeringen avser att följa tillämpningen av lagen och då särskilt tillämpningen av särskilda skäl.

6.3 Varje huvudman ska anta en biblioteksplan

Regeringens förslag: Varje huvudman ska i en biblioteksplan precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. En kommun eller en region kan anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den biblioteksplan som den ska anta enligt bibliotekslagen. Om skolbiblioteksverksamheten för en skolenhet tillhandahålls med stöd av särskilda skäl på annan plats än på den egna skolenheten ska även detta och de särskilda skälen anges i biblioteksplanen.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår inte att en huvudman, om skolbiblioteksverksamheten tillhandahålls på en annan plats än på den egna skolenheten, ska ange detta och de särskilda skälen för detta i biblioteksplanen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna stödjer eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Kungl. biblioteket*, *Piteå*, *Stockholms* och *Åsele kommuner*, *regionerna Blekinge* och *Östergötland*, *Linnéuniversitetet*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Svensk biblioteks förening*.

SKR anser att det är positivt att skolbibliotekens syfte och uppdrag tydliggörs i en skolbiblioteksplan. *Lomma kommun* m.fl. menar att förslaget kan skapa förutsättningar för långsiktighet och hållbarhet i arbetet. *Myndigheten för tillgängliga medier* framhåller att ett krav på skolbiblioteksplan kan öka likvärdigheten på skolbiblioteksverksamheten i Sverige. Några remissinstanser, bl.a. *Högskolan i Borås*, *Malmö kommun* och *Föreningen för regional biblioteksverksamhet*, framhåller att skolbiblioteksplaner kan få betydelse i det systematiska kvalitetsarbetet. *Ydre kommun* anser att en sådan plan är bra att utgå ifrån vad det gäller bibliotekets och skolbibliotekariens uppdrag, utveckling och förbättringsområden.

Studentlitteratur framhåller att biblioteksplaner är en förutsättning för att ge verksamheten tyngd, trovärdighet och kontinuitet och att planen är en del i integrationen av skolbiblioteket i den övriga skolverksamheten. Att en biblioteksplan kan bidra till att involvera lärare och rektorer i skolbiblioteksverksamheten, exempelvis när planen tas fram, är något som framhålls av bl.a. *Kungl. biblioteket*. Föreningen för regional biblioteksverksamhet anser vidare att en biblioteksplan kan förtydliga rollerna för lärare och skolbibliotekarier.

Svenska barnboksakademin stödjer förslaget och anser att planen bör ha tydliga och mätbara mål. Svenska barnboksakademin anser vidare att det är bra att samma krav omfattar både enskilda och kommunala huvudmän.

Malmö kommun stödjer förslaget men anser att det finns ett behov av stöd kring utformning av innehåll och omfattning av skolbiblioteksplanen.

Academedial AB anser att en biblioteksplan på huvudmannanivå kan vara ett gott stöd, men att den bör vara frivillig på skolenhetsnivå.

Friskolornas riksförbund framhåller att skolbiblioteksverksamheten ska ingå i kvalitetsarbetet, men att det kan ske utan krav på en särskild skolbiblioteksplan. Några remissinstanser, bl.a. *Läraryrket* och *Friskolornas riksförbund* ser en risk för ökad dokumentation och administration om det införs ett krav på en särskild skolbiblioteksplan.

Kungl. biblioteket anför att om *Kungl. biblioteket* tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna ska följa upp samtliga skolbiblioteksplaner i landet så innebär det ett kraftigt merarbete som behöver tillföras ytterligare medel.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars lagförslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* framför inga synpunkter på förslaget.

Kungl. biblioteket har inkommit med synpunkten att det kan leda till olikheter i uppföljningen och bristande likvärdighet och överblick på området att inte biblioteksplanerna för skolor med statliga och fristående

Prop. 2023/24:164 huvudmän respektive skolor med kommunala och regionala huvudmän följs upp på samma sätt.

Skälen för regeringens förslag

Dagens bestämmelser är otillräckliga och gäller inte samtliga huvudmän

Som anges i avsnitt 5 regleras det i bibliotekslagen att kommuner och regioner ska anta biblioteksplaner för den biblioteksverksamhet som de bedriver (17 §). Enligt förarbetena till bibliotekslagen inkluderar kravet om biblioteksplan skolbibliotek på skolor med kommunalt eller regionalt huvudmannaskap. Där anges att för det fall kommunen bedriver skolbiblioteksverksamhet som huvudman ska den verksamheten ingå i planen (prop. 2012/13 s. 44). Som framgår av avsnitt 4 har Statens skolinspektion dock funnit att endast en del skolbiblioteksverksamheter tas upp i de kommunala biblioteksplanerna, och att de då ofta är så summariskt beskrivna att de inte kan användas som ett redskap i utvecklingsarbetet för de enskilda skolbiblioteken. Det går dock att se en positiv utveckling inom området. År 2020 inkluderades skolbiblioteken i ca 80 procent av de biblioteksplaner som kommunerna lämnat till Kungl. biblioteket. Det faktum att skolbiblioteken inte omnämns i den nuvarande bestämmelsen, utan endast i dess förarbeten, kan dock innebära att skolbiblioteksverksamheten inte synliggörs i tillräcklig omfattning i biblioteksplanerna.

Vad gäller enskilda och statliga skolhuvudmän omfattas dessa inte alls av den nuvarande regleringen om biblioteksplaner. Skollagens utgångspunkt är dock att samma regler så långt som möjligt ska gälla för skolor med offentlig och enskild huvudman inom skolväsendet, vilket motiverar att det bör övervägas om det ska ställas krav på att även enskilda och statliga skolhuvudmän ska ha en biblioteksplan för sin skolbiblioteksverksamhet.

I biblioteksplanen ska det preciseras hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås

Ändamålet med skolbibliotek föreslås i avsnitt 6.1 bl.a. vara att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. För att skolbiblioteksverksamheten ska fungera ändamålsenligt är det viktigt att verksamheten systematiskt planeras, följs upp och utvecklas.

Regeringen anser i likhet med bl.a. SKR att det kan vara positivt att skolbibliotekets ändamål och uppdrag tydliggörs i en biblioteksplan. Framtagande av en sådan plan innebär att det blir nödvändigt att formulera hur skolbiblioteksverksamheten är tänkt att fungera och bidra till elevernas lärande. Som *Föreningen för regional biblioteksverksamhet* framhåller kan en sådan plan underlätta uppföljningen av skolbibliotekets verksamhet. Genom att synliggöra skolbibliotekets funktioner med bl.a. uppföljningsbara och konkreta mål, visioner och aktiviteter kan en biblioteksplan utgöra ett väsentligt verktyg i det uppföljande arbetet, både på skolenhetsnivå och huvudmannanivå. Dessutom anser regeringen, i likhet med *Myndigheten för tillgängliga medier*, att ett krav på att alla huvudmän ska ha en biblioteksplan skulle stärka förutsättningarna för en mer likvärdig skolbiblioteksverksamhet över landet. Flera remissinstanser, bl.a. *Kungl. biblioteket*, framhåller att processen med att ta fram en

biblioteksplan är ett sätt att involvera både lärare och rektorer i skolbibliotekets verksamhet. Regeringen instämmer i detta och anser även att en sådan process kan utgöra ett tillfälle för skolbibliotekarier, rektorer och lärare att tydliggöra sina förväntningar på varandra och på verksamheten. Regeringen anser även, i likhet med vad *Studentlitteratur* framhåller, att framtagandet av planen kan vara ett sätt att integrera skolbiblioteksverksamheten i den övriga skolverksamheten. De olika yrkeskategorierna kan bidra med idéer om hur de tillsammans kan stärka såväl det läsförmedlande arbetet som arbetet med medie- och informationskunnighet på skolan. Det kan t.ex. handla om vilka läsförmedlande inslag skolbiblioteket ska bidra med i olika årskurser men också om hur skolbiblioteket kan stärka undervisningen under olika teman och projekt genom exempelvis vägledning inom källkritik och informationssökning. Dialogen om biblioteksplanen kan på så vis bidra till skolans gemensamma arbete med skolbibliotekets verksamhet. När en biblioteksplan för skolbiblioteksverksamheten tas fram är det därför viktigt att det, precis som för kommunernas och regionernas lagreglerade biblioteksplan, görs på ett sätt som involverar berörda yrkeskategorier. På så sätt kan skolbibliotekets verksamhet bli mer ändamålsenlig, vilket bl.a. innebär ett förbättrat arbete för att utveckla elevernas läsförståelse och läsintresse.

Malmö kommun ser ett behov av stöd kring utformningen av och innehållet i skolbiblioteksplanen. Regeringen vill här framhålla att Kungl. biblioteket har en vägledning till kommuner som kan ge stöd för att utarbeta en biblioteksplan, där även skolbiblioteken ska ingå. Även Statens skolverk har stödmaterial för att planera, genomföra och utvärdera skolbiblioteksverksamheten. Regeringen utesluter dock inte att något ytterligare stöd för arbetet med skolbiblioteksplaner kan behöva tas fram.

Varje huvudman ska omfattas av kravet på att ha en biblioteksplan

Utifrån skollagens utgångspunkt att samma regler så långt som möjligt ska gälla för skolor med offentliga och enskilda huvudmän anser regeringen, liksom *Svenska barnboksakademien*, att samma regler bör gälla alla huvudmän även när det gäller kravet på biblioteksplaner. Eftersom regeringen bedömer att en biblioteksplan kan bidra till både skolbiblioteksverksamheternas kvalitet och till stärkt likvärdighet finns det goda skäl att ställa krav på att alla huvudmän ska anta en biblioteksplan som beskriver hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås.

Bland annat *Läraryrkesförbundet* anser att ett krav på att anta en biblioteksplan skulle medföra en risk för ökad dokumentation och administration. Regeringen delar uppfattningen att det är viktigt att inte införa onödigt administration. Som framgår ovan är dock processen med att ta fram en biblioteksplan ett sätt att involvera både lärare och rektorer i skolbibliotekets verksamhet, ett tillfälle att integrera skolbibliotekets verksamhet i skolans övriga verksamheter och ett tillfälle för skolbibliotekarier, rektorer och lärare att tydliggöra sina förväntningar på varandra. En biblioteksplan kan även bidra till verksamhetens kvalitet genom att uppföljning av verksamheten underlättas.

Utredningen föreslår att varje huvudman ska anta en biblioteksplan. *Academedia AB* anser att biblioteksplanen kan vara ett gott stöd, men bör vara frivillig på skolenhetsnivå. Regeringen har ingen annan uppfattning

än utredningen eller Academedia AB. Det är dock viktigt att huvudmannen involverar skolbibliotekarier, rektorer och lärare i processen att ta fram skolbiblioteksplanen om de fördelar som anges ovan ska uppnås. Om en kommunal huvudman har flera skolenheter eller en enskild har godkännande som huvudman för flera skolenheter (jfr 2 kap. 5 § sjätte stycket skollagen) behöver vidare biblioteksplanen ha viss konkretion för att fylla sitt syfte.

Kommuner och regioner omfattas redan i dag av kravet att anta en biblioteksplan. Regeringen anser att dessa huvudmän bör kunna välja att antingen anta en särskild skolbiblioteksplan för skolbibliotekets verksamhet eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den kommunala eller regionala biblioteksplan som de redan ska anta enligt bibliotekslagen. Även i sistnämnda fall är det viktigt att involvera skolbibliotekarier, rektorer och lärare i processen.

I 18 § andra stycket bibliotekslagen finns bestämmelser om att kommunala och regionala biblioteksplaner ska följas upp. Det är Kungl. biblioteket tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna som ska följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används. *Kungl. biblioteket* har tagit upp frågan om myndigheten tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna ska följa upp samtliga skolbiblioteksplaner i landet, dvs. även de skolbiblioteksplaner som ska antas av de enskilda huvudmännen. Kungl. biblioteket framför vidare att det kan leda till olikheter i uppföljningen och bristande likvärdighet och överblick på området att inte biblioteksplanerna för skolor med statliga och fristående huvudmän respektive skolor med kommunala och regionala huvudmän följs upp på samma sätt. Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2023/24 finns i dag 723 enskilda huvudmän som tillsammans har 1 277 skolenheter. Det skulle, som Kungl. biblioteket anför, innebära ett kraftigt merarbete för myndigheten om den skulle följa upp samtliga biblioteksplaner för skolbiblioteksverksamhet. Regeringen bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att Kungl. biblioteket även ska följa upp de enskilda och statliga biblioteksplanerna utöver de kommunala och regionala biblioteksplaner som ska följas upp enligt gällande lagstiftning. De kommunala och regionala biblioteksplanerna är politiskt beslutade styrdokument som beskriver den lokala bibliotekspolitik, vilket talar för att dessa följs upp på nationell nivå av Kungl. biblioteket. Krav på uppföljning av skolverksamheten där skolbibliotek ingår finns redan i dag genom bestämmelser i skollagen om systematiskt kvalitetsarbete på lokal nivå och genom Skolinspektionens tillsynsarbete på nationell nivå. Det talar emot ett utökat krav på uppföljning av Kungl. biblioteket tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna. Trots att regeringen har förståelse för Kungl. bibliotekets uppfattning att det finns risker med olika system inom området, anser regeringen därför att bestämmelsen i bibliotekslagen inte bör ändras så att även biblioteksplaner för enskild och statlig skolbiblioteksverksamhet ska följas upp.

Sammantaget föreslår regeringen att det ska införas bestämmelser i skollagen om att alla huvudmän, såväl offentliga som enskilda, i en biblioteksplan ska precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. Regeringen föreslår även att kommuner och regioner ska välja mellan att anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva

skolbiblioteksverksamheten i den biblioteksplan som de ska anta enligt bibliotekslagen. Prop. 2023/24:164

Om skolbiblioteksverksamheten avses tillhandahållas på en annan plats än på den egna skolenheten ska även detta anges i biblioteksplanen

Som framgår ovan finns det behov av att i en biblioteksplan precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. Detta är än mer viktigt om huvudmannen avser att med stöd av särskilda skäl tillhandahålla skolbiblioteksverksamheten för en skolenhet på en annan plats än på den egna skolenheten. Vad som avses med särskilda skäl utvecklas i avsnitt 6.2.

Som regeringen återkommer till i avsnitt 6.5 har utredningen föreslagit att det i 23 kap. skollagen, som bl.a. reglerar när entreprenad får användas inom skolväsendet, ska införas en ny form av avtal, en skriftlig överenskommelse, när en huvudman av särskilda skäl låter någon annan tillhandahålla huvudmannens skolbiblioteksverksamhet. Regeringen konstaterar att det redan i dag finns möjligheter att ingå ett entreprenadavtal med en enskild om att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet. Som framgår av 23 kap. 2 § första stycket skollagen behåller huvudmannen vid entreprenadavtal huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad. Den huvudman som avser att låta någon annan utföra uppgiften att tillhandahålla skolbibliotek bibehåller således vid entreprenad huvudmannaskapet för skolbiblioteket. Som regeringen utvecklar närmare i avsnitt 6.5 anser inte regeringen att det finns skäl att införa en reglering om en ny form av avtal i 23 kap. utan att de befintliga bestämmelserna om entreprenad i stället bör kompletteras med nya möjligheter att överlämna skolbiblioteksverksamhet på entreprenad, dvs. även åt en offentlig skolhuvudman eller till en huvudman för ett folkbibliotek. De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt skollagen gäller enligt 23 kap. 2 § tredje stycket skollagen även för uppgifter som utförs på entreprenad, om inte något annat anges i 23 kap. eller i föreskrifter som har meddelats i anslutning till kapitlet. Detta innebär att de bestämmelser om skolbibliotek som i denna proposition föreslås införas i skollagen även kommer att gälla vid entreprenad, bl.a. bestämmelserna om biblioteksplan. Vid entreprenad behåller således huvudmannen ansvaret för att i en biblioteksplan precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås för den skolenhet som omfattas av entreprenadavtalet. Det ska framgå av biblioteksplanen hur skolbiblioteksverksamheten är tänkt att fungera och bidra till elevernas lärande, med bl.a. uppföljningsbara och konkreta mål, visioner och aktiviteter. Som regeringen återkommer till i avsnitt 6.4 föreslår regeringen att det ska införas ett krav i skollagen på att skolbibliotek ska vara bemannade i sådan utsträckning att ändamålen med skolbibliotek uppnås. I och med att huvudmannen i biblioteksplanen ska precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås ska biblioteksplanen alltså även omfatta bemanningen av skolbiblioteket. Det ska således i biblioteksplanen anges t.ex. hur många timmar i veckan och med vilken frekvens en skolbibliotekarie ska vara på plats. Detta ska också uppfyllas vid entreprenad.

Utredningen bedömer att de särskilda skälen till att en huvudmans skolbibliotek tillhandahålls på en annan av huvudmannens skolenheter, av en annan huvudman eller av ett folkbibliotek behöver framgå i den skriftliga överenskommelsen. Regeringen anser dock att det är bättre att de särskilda skälen anges i biblioteksplanen då det är där huvudmannen ska precisera hur ändamålet med biblioteksverksamheten ska uppnås. Regeringen föreslår därför att om en huvudman avser att tillhandahålla skolbiblioteket på en annan av huvudmannens skolenheter eller ingå ett entreprenadavtal med en annan huvudman eller en huvudman för ett folkbibliotek om att utföra uppgiften att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet, så ska även detta och de särskilda skälen för detta anges i huvudmannens biblioteksplan. Vid entreprenad ska själva överenskommelsen mellan huvudmannen och den som ska utföra entreprenaden regleras i entreprenadavtalet. Avtalet ska bl.a. innehålla villkor för den ekonomiska ersättningen. Av entreprenadavtalet behöver även framgå att allt som anges i biblioteksplanen ska uppfyllas av utföraren, se vidare avsnitt 6.5.

6.4 Skolbiblioteken ska vara bemannade

Regeringens förslag: Skolbiblioteken ska vara bemannade i sådan utsträckning att ändamålen med skolbibliotek uppnås.

Varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand en examen från en annan relevant högskoleutbildning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen anger endast att skolbibliotek ska vara bemannade.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna stödjer eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Statens skolverk*, *Myndigheten för delaktighet*, *Myndigheten för kulturanalys*, *Arjeplogs*, *Göteborgs*, *Kumla* och *Trollhättans kommuner*, *regionerna Blekinge*, *Sörmland* och *Västerbotten*, *Lärarnas riksförbund*, *Läraryrket* och *Hela Sverige ska leva*.

Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Föreningen för regional biblioteksverksamhet*, *Stockholms kommun*, *Svensk biblioteksörening*, *Sveriges författarförbund* och *Bibliotek Sundbyberg*, anser att bemanningen är viktig för kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten och kan stärka elevernas språkutveckling, läsutveckling och medie- och informationskunnskap. Flera remissinstanser, däribland *Heby* och *Ydre kommuner* och *Nationella skolbiblioteksgruppen* bedömer att förslaget om bemannade skolbibliotek kan stärka likvärdigheten i skolan.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB* tillstyrker förslaget och framhåller att det är positivt att det inte anges i vilken grad skolbiblioteken ska vara bemannade, så att verksamheterna kan organisera sig efter sina lokala förutsättningar. Några remissinstanser, bl.a. *Heby* och *Luleå kommuner*, saknar däremot en lägsta gräns för bemanningen. *Heby kommun* framhåller att utan en sådan gräns, finns en risk att annan verksamhet inom skolan prioriteras, vilket kan leda till att skolbiblioteksverksamheterna inte blir likvärdiga. *Lärarnas*

riksförbund m.fl. framhåller att bemanningsgraden inte får vara för liten, då intentionerna riskerar att inte kunna uppfyllas. *Academedia AB* ser en stor utmaning med förslaget och anser att graden av bemanning behöver förtydligas. *Statens skolinspektion* ser positivt på förslaget men framhåller att regleringen om kravet på bemanning riskerar bli för allmän och därmed inte kan utgöra grund för ett föreläggande.

Läromedelsföretagen och *Svenska barnboksakademin* m.fl. framhåller att digitala lösningar kan vara ett komplement men inte ersätta en närvarande skolbibliotekarie.

När det gäller förslaget att varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal med en viss examen framhåller *Stockholms kommun* att bibliotekarier med utbildning ger särskilt goda förutsättningar för att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Myndigheten för delaktighet, *Dyslexiförbundet* och *Svenska dyslexiföreningen* m.fl. framhåller att skolbibliotekariers kompetens är särskilt betydelsefulla för elever med funktionsnedsättning.

Några remissinstanser, däribland fackförbundet *DIK*, *Eskilstuna kommun* och *Svenska barnboksakademin*, anser att personalen ska ha examen inom biblioteks- och informationsvetenskap om skolbibliotek ska fungera som en pedagogisk resurs och bidra till elevernas kunskapsutveckling.

Kungl. biblioteket anser att strävan ska vara att så långt som möjligt ha fackutbildade bibliotekarier, men ser en svårighet i att uppnå likvärdighet över landet när det gäller fackutbildade bibliotekarier och påpekar därför vikten av samverkan med närliggande folkbibliotek.

Flera remissinstanser, däribland *Statens kulturråd* samt *Piteå* och *Stockholms kommuner* stödjer förslaget men framhåller att det finns en brist på utbildad personal. Även *SKR* framhåller bristen på utbildade skolbibliotekarier och anser dessutom att formuleringen att varje huvudman ska ”sträva efter” att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand en annan relevant examen är otydlig. *SKR* är därför tveksamma till förslaget.

Friskolornas riksförbund lyfter problem med brist på lärare och utbildade skolbibliotekarier och ser en fara med att genomföra förslaget om kraven på bemanning och kompetens innan det finns tillräckligt med utbildad personal att tillgå.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars lagförslag i huvudsak överensstämmer med förslaget i rutan. *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Kungl. biblioteket*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* framför inga synpunkter på förslaget.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som tillstyrker förslaget om att skolbibliotek ska vara bemannade är dock fortsatt tveksamma till det strävansmål avseende personalens utbildning som anges i förslaget. *SKR* ställer sig frågande till när och hur en huvudman ska veta om de strävat tillräckligt och om bedömningen görs utifrån den lokala kontexten och de lokala förutsättningarna. *SKR* ser även en utmaning kopplad till kompetensförsörjningen inom området.

Bemannade skolbibliotek bidrar till ökad kvalitet

I dag saknas en uttrycklig reglering om att skolbibliotek ska vara bemannade. Däremot är utredningens bedömning att det går att utläsa av skollagens förarbeten att skolbiblioteksverksamhet redan i dag förutsätter någon form av bemanning. Det anges i förarbetena att skolbiblioteken spelar en viktig roll för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen (prop. 2009/10:165 s. 284). Regeringen kan trots detta konstatera att många skolbibliotek har en låg bemanning, vilket innebär en uppenbar risk för sämre kvalitet inom vissa verksamheter och därmed en sämre likvärdighet över landet.

Som nämns i avsnitt 4 framgår av en granskning av Statens skolinspektion att tillgången till en skolbibliotekarie är en viktig förutsättning för att skolbiblioteket ska kunna bidra till att utveckla bl.a. elevernas läsförmåga och informationskompetens. Även Läsdelegationen konstaterar i sitt betänkande att rektorn enligt läroplanerna ansvarar för att skolbibliotekets verksamhet ska användas som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens och att detta förutsätter att det finns personal i skolbiblioteket och då med fördel en utbildad bibliotekarie (SOU 2018:157 s. 107). Regeringen instämmer i vikten av bemanning och anser i likhet med *Föreningen för regional biblioteksverksamhet*, *Stockholms kommun*, *Svensk biblioteksforening* m.fl. att skolbibliotekarier kan stärka elevernas språk- och läsutveckling samt medie- och informationskunnighet och därför är viktiga för kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten.

Det är lärarna som ansvarar för att ge elever förutsättningar att utveckla sin förmåga att läsa, men även skolbibliotekarien kan spela en väsentlig roll i detta sammanhang. Studier pekar exempelvis på att elever i skolor med skolbibliotek som har utbildade bibliotekarier når högre resultat i läsning än elever i skolor med sämre biblioteksresurser. Att det förhåller sig på det sättet kan bero på att skolor med väl bemannade skolbibliotek kan erbjuda ett mer omfattande och strukturerat läsfrämjande arbete. Lärares och skolbibliotekariers olika kompetens kan användas för att stötta elevens läsutveckling och läsningen blir en naturlig del av utbildningen. Att lärare och skolbibliotekarier tillsammans planerar och genomför läsfrämjande insatser och samarbetar för att stärka undervisningen inom t.ex. källkritik och medie- och informationskunnighet kan bidra positivt till elevernas kunskapsutveckling.

Utöver skolbibliotekarien är utbudet av medier viktigt för en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet. I avsnitt 6.1 föreslås att med skolbibliotek ska avses en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen. För att utbudet ska uppfylla de kraven behöver skolbibliotekets bestånd kontinuerligt gås igenom, gallras och uppdateras. Regeringen anser att skolbibliotekarier har en viktig roll när det gäller att uppdatera och se till att utbudet av medier är anpassat efter skolans och elevernas behov. Regeringen gör vidare i likhet med bl.a. *Myndigheten för delaktighet* och *Dyslexiförbundet och Svenska dyslexiföreningen* bedömningen att skolbibliotekariers kompetens om medier och skolbibliotekets

resurser kan vara särskilt betydelsefull för elever med funktionsnedsättning genom att bidra med kunskaper om vilka medier och resurser som finns att tillgå och hur dessa praktiskt hanteras.

Mot bakgrund av de brister som i dag finns kopplat till skolbibliotekens bemanning och den betydelse som skolbibliotekarier har för elevernas utbildning anser regeringen – i likhet med flertalet remissinstanser – att det finns goda skäl att införa ett uttryckligt krav i skollagen om att skolbiblioteken ska vara bemannade.

Verksamheternas behov bör styra graden av bemanning

Regeringen kan konstatera att remissinstansernas uppfattningar går isär när det gäller hur graden av bemanning i skolbibliotek bör regleras. Några remissinstanser, bl.a. *Heby kommun* och *Lärarnas riksförbund*, anser att en lägsta gräns för bemanningen behövs för att säkerställa att bemanningen prioriteras av huvudmännen och för att intentionerna med utredningens förslag ska kunna uppfyllas. *SKR* m.fl. anser i stället att det är positivt att förslaget inte preciserar graden av bemanning, vilket skapar möjlighet för huvudmännen att organisera verksamheterna efter sina egna förutsättningar. Regeringen anser att bemanningen är en viktig faktor för ett ändamålsenligt skolbibliotek och framhåller att avsikten med att införa ett krav på bemanning är en förstärkning av bemanningen i förhållande till hur det ser ut på många skolor i dag. Till att börja med behöver bemanningen vara av den omfattningen att det är fråga om ett skolbibliotek enligt den definition som föreslås införas i skollagen. Som framgår av avsnitt 6.1 ska med skolbibliotek i skollagen avses en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen. Det innebär att skolbibliotekarierna måste ha tid att fortlöpande se till att utbudet uppdateras och anpassas efter de olika elevgrupperna på skolan och till att interagera med övrig personal och elever.

Det finns stora fördelar med att en skolbibliotekarie finns på skolenheten under större delen av skoldagen. Detta underlättar samarbetet med rektorn, lärarna och eleverna. En skolbibliotekarie som i stor utsträckning är på plats på skolan främjar också ett aktivt och regelbundet arbete med miljön och beståndet i skolbiblioteket, t.ex. genom att på ett inbjudande sätt presentera de böcker som finns och uppdatera utbudet av medier och tjänster. Regeringen har förståelse för att det finns en oro över att ett krav på bemanning inte ska ge avsedd effekt om inte en minsta grad av bemanning anges. Regeringen bedömer dock att det är svårt att i lag precisera exakt grad av bemanning i skolbibliotek. I likhet med utredningen och bl.a. *Statens skolinspektion* anser regeringen att graden av bemanning kan behöva påverkas av flera faktorer såsom elevers olika behov och skolans övriga bemanning. En lägstanivå för bemanningen skulle vidare kunna uppfattas som ett tak, snarare än ett golv, och skolor som exempelvis behöver mer bemanning än den uttryckta lägstanivån kan då komma att nekas det av sin huvudman med hänvisning till att nivån är uppnådd. Regeringen bedömer därmed att en sådan reglering inte vore ändamålsenlig. Regeringen delar därför *SKR:s* bedömning att huvudmännen i stället bör ha möjlighet att utifrån lokala förutsättningar och

Prop. 2023/24:164 elevernas behov avgöra vilken bemanningsgrad som är lämplig, så länge syftet med regleringen kan uppnås.

Som Skolinspektionen framhåller är det viktigt att minska risken för att regleringen blir för allmänt hållen för att kunna utgöra grund för ett föreläggande vid tillsyn, se avsnitt 6.1. Även Skolinspektionen anser dock att det är svårt att i lagtext generellt precisera graden av bemanning, men framhåller att det är önskvärt att så långt som möjligt genom exempel i motivtext klargöra kraven på bemanning. Myndigheten framhåller att en av de saker som bör klargöras är vilken möjlighet det finns att helt ersätta bemanning med ett digitalt skolbibliotekariestöd. Ytterligare exempel som myndigheten tar upp är i vilka undantagsfall en skolbibliotekarie kan ha en delad tjänst på fler än tre skolor samt med vilken regelbundenhet en skolbibliotekarie som tjänstgör på flera skolenheter behöver närvara på varje enhet.

Vad gäller digitala skolbiblioteksstöd framhåller regeringen i avsnitt 6.2 att digitala resurser kan fungera som ett komplement när skolbiblioteksverksamhet, om det finns särskilda skäl, tillhandahålls vid en annan skolenhet eller ett folkbibliotek t.ex. för en liten skola i glesbygd. Ett sådant stöd ska i sådana fall framgå av biblioteksplanen och ett eventuellt entreprenadavtal (se avsnitt 6.3 och 6.5). Även när det gäller skolor som har ett skolbibliotek anser regeringen att ett digitalt skolbibliotekariestöd inte kan erbjuda ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet i samma utsträckning som en skolbibliotekarie som är på plats och möter elever och lärare. Olika former av digitala skolbibliotekariestöd kan därför endast fungera som komplement och inte som ersättning för en skolbibliotekarie på plats i skolan, en bedömning som delas med bl.a. *Svenska barnboksakademin*.

När det gäller Skolinspektionens fråga, i vilka fall en skolbibliotekarie ska kunna dela sin tjänst på fler än tre skolor samt med vilken regelbundenhet som en skolbibliotekarie som tjänstgör på flera skolenheter behöver närvara på varje enhet, anser regeringen att detta behöver bedömas utifrån om ändamålet med skolbiblioteksverksamheten uppfylls i det enskilda fallet. Regeringen anser dock att det i normalfallet kan bli svårt att ge elever tillgång till ett ändamålsenligt skolbibliotek om det endast finns en heltidsanställd skolbibliotekarie som delar sin tjänst mellan tre skolor. Hur hög bemanningen ska vara på en enskild skola måste bedömas utifrån antalet skolelever och att skolbiblioteket fortlöpande ska kunna användas som en resurs i undervisningen. Det står dock klart att det finns skolor som är av den storleken att det krävs heltidsanställda skolbibliotekarier. Regeringen anser att graden av bemanning kan behöva påverkas av flera faktorer såsom elevers olika behov, skolbibliotekariens uppdrag och skolans övriga bemanning. En annan faktor som kan ha relevans för dessa specifika frågor är det geografiska avståndet mellan de berörda skolenheterna och därmed skolbibliotekariens möjlighet att utifrån verksamheternas behov, som kan förändras och variera över tid, utgöra ett tillräckligt stöd för eleverna vid respektive skolbibliotek. Som framgår av avsnitt 6.2 kan även vad som utifrån sett framstår som *en* skola, formellt bestå av flera skolenheter som ligger i samma lokaler eller på samma område. Även användandet av kompletterande lösningar, som tidigare nämnda digitala skolbibliotekariestöd, kan påverka om eleverna i praktiken ges tillgång till ett ändamålsenligt skolbibliotek. Därmed anser regeringen att det givet

förutsättningarna i det enskilda fallet får göras en helhetsbedömning av om graden av bemanning är tillräcklig för att eleverna ska ha tillgång till en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet.

Som nämns ovan behöver bemanningen vara av den omfattningen att det är fråga om ett skolbibliotek enligt den föreslagna definitionen. Med hänsyn till att regeringen i avsnitt 6.1, i likhet med utredningen, föreslår att ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska förtydligas i förhållande till bibliotekslagen anser regeringen att det i förhållande till utredningens förslag även bör göras ett tillägg i lagtexten som förtydligar att skolbiblioteken ska vara bemannade ”i sådan utsträckning att ändamålen med skolbibliotek uppnås”.

Personalen i skolbiblioteksverksamheten bör ha en examen från en så relevant högskoleutbildning som möjligt

Eftersom det i den nuvarande regleringen inte finns några uttryckliga bestämmelser om bemanningen av skolbibliotek, finns inte heller krav på vilken kompetens som personal i skolbibliotek behöver ha.

Regeringen anser i likhet med bl.a. *Stockholms kommun* att utbildade bibliotekarier har bäst förutsättningar att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Statens skolinspektion beskriver även i sin granskning av skolbibliotek att utbildade bibliotekarier oftare än annan skolbibliotekspersonal är involverade i arbetet med medie- och informationskunnighet (Skolbiblioteket som pedagogisk resurs, Statens skolinspektion, dnr 400:2016:11433, 2018, s. 19).

Utredningen framhåller att det råder brist på utbildade bibliotekarier, dvs. bibliotekarier med en utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller en äldre bibliotekarieexamen av det slag som utfärdades fram till 1993, vilket innebär att det kan vara svårt att anställa personal med den utbildningen. Regeringen anser därför att det inte är ett realistiskt krav att huvudmän endast ska få anställa personal med utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller motsvarande. Vidare anser regeringen, till skillnad från *Friskolornas riksförbund*, att ett bemannings- och kompetenskrav inte kan avvakta tills tillgången av personal med önskvärd utbildning har förbättrats, utan anser att andra lösningar är nödvändiga för att ändå kunna bemanna skolbiblioteken. Regeringen bedömer att en sådan lösning är – liksom utredningen föreslår – att införa ett krav på att huvudmän ska sträva efter att i första hand anställa personal som har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap och i andra hand personal med en examen från en annan relevant högskoleutbildning. Regeringen bedömer att ett sådant strävansmål kan efterlevas av alla skolhuvudmän. Detta eftersom det medger en viss flexibilitet utifrån vilka förutsättningar som huvudmannen har att anställa personal med olika utbildningar.

Bland de som i dag är anställda för att arbeta i skolbibliotek är en relativt stor andel lärare. Många lärare har erfarenheter, kunskaper och en utbildning som gör att de har förutsättningar att bidra till en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet, t.ex. utbildning i didaktiska frågor och kunskaper om såväl läs- och språkutveckling som informationssökning. Regeringen bedömer i likhet med bl.a. SKR att utmaningen med kompetensförsörjningen inom området behöver beaktas och anser liksom

Prop. 2023/24:164 *Friskolornas riksförbund* att hänsyn behöver tas till den lärarbrist som råder. Det vore olyckligt om en förhållandevis stor andel lärare ska bemanna skolbiblioteken i stället för att undervisa. Utöver utbildade skolbibliotekarier bör det därför inte endast vara lärare som ska kunna bemanna skolbiblioteken. Flera av de uppgifter som en skolbibliotekarie utför skulle dock troligen behöva utföras av lärare om det inte fanns en skolbibliotekarie på plats. Regeringen bedömer att personal som har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap i första hand bör bemanna skolbiblioteken, men att personal med en examen från en annan relevant högskoleutbildning också kan ha den kompetens som krävs för att bidra till skolbiblioteksverksamheten. Med examen från en annan relevant högskoleutbildning bör i detta sammanhang avses t.ex. en grund- eller ämneslärarexamen eller en kandidatexamen inom journalistik eller litteraturvetenskap. I de fall som det inte finns tillräckligt med personal som har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap att tillgå, så bör därmed även personal med en examen från en annan relevant högskoleutbildning kunna bemanna skolbiblioteken.

SKR framhåller att utredningens förslag att huvudmän ska sträva efter att i första hand anställa personal med utbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap och i andra hand annan relevant examen är otydligt formulerat. *SKR* ställer sig frågande till när och hur en huvudman ska veta om de strävat tillräckligt och om bedömningen görs utifrån den lokala kontexten och de lokala förutsättningarna. Regeringen kan konstatera att en avvägning behöver göras mellan å ena sidan hur öppet och därmed även flexibelt som ett krav bör formuleras, och å andra sidan hur specifikt och därmed tydligt som det kan vara. Regeringen anser att ambitionen på sikt bör vara att skolbibliotek bemannas av personal som har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller motsvarande, men eftersom detta i dagsläget inte är realistiskt bör även personal med en examen från en annan relevant högskoleutbildning kunna bemanna skolbiblioteken. Detta möjliggör en viss flexibilitet för huvudmännen att utifrån de lokala förutsättningarna få till en lämplig lösning. Det kan därmed inte exakt anges vilka åtgärder som krävs för att uppfylla kravet. Regeringen vill samtidigt vara tydlig med att ett strävansmål innefattar ett krav på att huvudmannen anstränger sig för att anställa personal med den utbildning som i första hand efterfrågas. Det innefattar att vid utannonsering av en tjänst som skolbibliotekarie söka personal med angiven utbildning, dvs. det bör i annonsen anges vilken utbildning som i första hand är meriterande och vilken utbildning som i andra hand är meriterande.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand en examen från en annan relevant högskoleutbildning.

6.5 Möjligheterna till entreprenad ska utvidgas för att underlätta tillhandahållande av skolbibliotek

Prop. 2023/24:164

Regeringens förslag: En huvudmans uppgift att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet ska, om det finns särskilda skäl, få överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för ett folkbibliotek. Uppgifterna ska få överlämnas på entreprenad inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, och anpassade gymnasieskolan.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I utredningens förslag anges att en huvudman får, om det finns särskilda skäl, organisera skolbiblioteksverksamheten tillsammans med ett folkbibliotek eller med en annan skolenhet. I sådana fall ska en skriftlig överenskommelse tecknas mellan parterna. I överenskommelsen ska anges parterna, den eller de skolenheter överenskommelsen avser samt innehåll och omfattning. Överenskommelsen ska anmälas till Kungl. biblioteket. Anmälningkravet ska inte gälla vid samverkan mellan två skolenheter inom samma huvudmans organisation.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna stödjer eller har inget att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Statens kulturråd*, *Avesta*, *Eskilstuna*, *Göteborgs*, *Hässelholms*, *Klippans*, *Kumla*, *Kungsörs*, *Sala* och *Ydre kommuner*, *Högskolan i Borås*, *Linnéuniversitetet*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Svensk biblioteks förening* och *Internationella Engelska Skolan i Sverige AB*.

Flera remissinstanser, däribland *Eskilstuna kommun*, lyfter vikten av en skriftlig överenskommelse för att undvika en otydlig ansvars- och resursfördelning. Till dessa hör även *Piteå kommun* som framhåller att det är viktigt att formerna för samverkan dokumenteras vad gäller innehåll och ansvar. *Ydre kommun* framhåller att det i dag saknas en sådan överenskommelse, vilket gör att samverkan kan ske mer godtyckligt. Kommunen framhåller även att bristen på en skriftlig överenskommelse försvårar uppföljning av gemensamma verksamheter och läsfrämjande insatser.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tillstyrker förslaget och framhåller att en skriftlig överenskommelse kan minska risken för olikvärdighet i skolbiblioteksverksamheterna.

Friskolornas riksförbund ser ett värde i att det tydliggörs för alla parter att en samverkan behöver regleras, men anser även att en sådan överenskommelse inte är nödvändig när samverkan sker inom samma huvudman.

Några remissinstanser, bl.a. *Friskolornas riksförbund* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, framhåller vikten av att de skriftliga överenskommelserna inte leder till ett stort merarbete för huvudmännen.

Statens skolinspektion, *SPSM* och *Myndigheten för tillgängliga medier* stödjer förslaget men anser att det behöver klargöras vad som bör ingå i en sådan överenskommelse. *SPSM* och *Myndigheten för tillgängliga medier* anser t.ex. att överenskommelsen bör innehålla krav för att säkerställa tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning.

Flera remissinstanser, bl.a. *SKR, Malmö kommun* och Myndigheten för tillgängliga medier, stödjer förslaget men ser ett behov av stöd till huvudmän om hur en överenskommelse kan utformas.

Academedias AB framhåller att det kan vara svårt att ta fram en skriftlig överenskommelse, eftersom folkbiblioteken i dag saknar resurser att formalisera samarbetet på det sätt som skulle krävas.

Statens skolverk avstyrker förslaget. Myndigheten instämmer i vikten av att det är tydligt vilka åtaganden som görs när en skolenhets elever får tillgång till ett skolbibliotek på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek, men är tveksamma till om en sådan reglering behövs. Myndigheten framhåller att de krav som föreslås ställas på hur ett skolbibliotek ska utformas kan vara tillräckligt tydliga.

När det gäller utredningens förslag att den skriftliga överenskommelsen ska anmälas till Kungl. biblioteket går remissinstansernas synpunkter isär. *Skolinspektionen, Malmö och Motala kommuner* och *Svensk biblioteks-förening* m.fl. stödjer förslaget. *Motala kommun* framhåller att överenskommelsen är möjlig att följa upp om den anmäls till Kungl. biblioteket. *Skolverket, SKR, Friskolornas riksförbund* m.fl. avstyrker däremot förslaget och anser att nyttan behöver vägas mot den extra arbetsuppgift och administration det skulle medföra. *Kungl. biblioteket* avstyrker förslaget av flera skäl, bl.a. eftersom det skulle medföra en stor administrativ börda.

Föreningen för regional biblioteksverksamhet m.fl. framhåller att överenskommelsen i stället bör anmälas till Skolverket och följas upp av Skolinspektionen.

Som nämns i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, vars lagförslag överensstämmer med förslaget i rutan. *Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Kungl. biblioteket, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Friskolornas riksförbund* framför inga synpunkter på förslaget.

Idéburna skolors riksförbund vidhåller sitt tillstyrkande men anför att det bör förtydligas att kommunens folkbibliotek ska vara skyldiga att samverka med små skolor vid behov.

Skälen för regeringens förslag

När skolbibliotek tillhandahålls utanför den egna skolenheten behövs en reglering som är anpassad utifrån olika förhållanden

I avsnitt 6.2 föreslås att elever som huvudregel ska ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten. I avsnittet föreslås även att en huvudman får tillhandahålla skolbiblioteksverksamheten på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek om det finns särskilda skäl. Det kan då vara fråga om ett skolbibliotek på en annan av huvudmannens skolenheter eller, om det är fråga om en kommunal huvudman, på kommunens folkbibliotek alternativt hos en annan huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för ett folkbibliotek.

Nedan behandlas först de fall då skolbiblioteksverksamheten tillhandahålls hos en annan huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för ett folkbibliotek. Därefter behandlas de fall då skolbiblioteksverksamheten

Entreprenad ska i vissa fall få användas för att tillhandahålla en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet

I likhet med utredningen och flertalet remissinstanser anser regeringen att det finns goda skäl att tydligt reglera de fall skolbibliotek tillhandahålls utanför den egna skolenheten. Detta i syfte att eleverna ska ges en skolbiblioteksverksamhet av hög kvalitet, även i de fall som verksamheten av särskilda skäl inte kan bedrivas på den egna skolenheten.

Utredningen föreslår att samtliga de fall som nämns ovan, dvs. när skolbiblioteksverksamheten tillhandahålls på en annan av huvudmannens skolenheter, eller, när huvudmannen är en kommun, på kommunens folkbibliotek, eller på en annan huvudmans skolenhet eller, när huvudmannen inte är en kommun, på ett folkbibliotek, ska hanteras genom s.k. samverkan och genom en skriftlig överenskommelse. Som beskrivs närmare i avsnitt 5.3 finns bestämmelser om samverkan och entreprenad i 23 kap. skollagen. Entreprenad och samverkan får enligt skollagen endast användas i vissa fall. Med entreprenad avses att en huvudman sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom den utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för enligt skollagen. Den huvudman som avses kan vara en huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för någon annan utbildning eller verksamhet enligt skollagen. Entreprenad enligt skollagen innebär att huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifterna som utförs (23 kap. 1 §). Att huvudmannen behåller huvudmannaskapet innebär att det fortfarande är huvudmannen, dvs. den som överlämnar eller beställer entreprenaden, som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (jfr 2 kap. 8 § skollagen). Beställaren ansvarar t.ex. fortfarande för att utbildningen håller tillräckligt hög kvalitet. Med samverkan avses i 23 kap. skollagen att en kommun sluter avtal med en annan kommun, en region eller staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område. Till skillnad från entreprenad innebär samverkan enligt 23 kapitlet att huvudmannaskapet, dvs. ansvaret för att uppgifterna utförs, överläts till någon annan (23 kap. 21 §). Samverkan i skollagens mening kan dock enligt 23 kap. skollagen inte förekomma mellan t.ex. en kommunal huvudman och en enskild huvudman eller mellan enskilda huvudmän. I 23 kap. 25 och 26 §§ regleras överlåtelse av ansvar för medicinska insatser till en region eller en kommun. Utredningen föreslår att det utöver dessa former av överenskommelser ska regleras en fjärde typ av överenskommelse i 23 kap. skollagen, en överenskommelse om skolbibliotek.

Statens skolverk är frågande till om det finns behov av att reglera frågan om organisering av skolbiblioteksverksamheten mot bakgrund av bestämmelserna i 23 kap. 10 § skollagen. Enligt den paragrafen får andra uppgifter än bedömning av en nyanlända elevers kunskaper eller uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet, och som inte är hänförliga till undervisning, överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person på entreprenad inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan,

Prop. 2023/24:164 gymnasieskolan, och anpassade gymnasieskolan. Regeringen konstaterar att den nämnda paragrafen endast möjliggör överlämnande av biblioteksverksamhet på entreprenad till enskilda, inte till en offentlig huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek. Som framgår av avsnitt 5.2 är det kommunerna som är huvudmän för folkbiblioteken och kommuner, regioner, staten eller enskilda huvudmän är huvudmän för skolbiblioteken. Det innebär att de möjligheter som i dag finns i skollagen att använda sig av entreprenad inte räcker till. Till skillnad från Skolverket, som är tveksam till att en reglering behövs, anser regeringen att det finns ett uttalat behov av att tillgången till skolbibliotek utanför den egna skolenheten regleras. Detta bör dock enligt regeringen åstadkommas genom att de bestämmelser som redan finns om entreprenad kompletteras i stället för att, som utredningen föreslår, en reglering av en fjärde typ av överenskommelse införs i 23 kap. skollagen. De nya bestämmelserna bör möjliggöra för en huvudman att – under förutsättning att det finns särskilda skäl (se avsnitt 6.2) – tillhandahålla skolbiblioteksverksamheten på ett skolbibliotek hos en annan huvudman inom skolväsendet eller hos en huvudman för ett folkbibliotek.

Vilka kompletteringar behöver göras i regelverket avseende entreprenad?

I avsnitt 6.2 föreslås att en huvudman, om det finns särskilda skäl, ska få tillhandahålla skolbiblioteket bl.a. genom att överlämna skolbiblioteksverksamheten på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek. Som nämnts är det kommuner, regioner, staten eller enskilda huvudmän som är huvudmän för skolbiblioteken och kommunerna som är huvudmän för folkbiblioteken.

Ett avtal om entreprenad får enligt 23 kap. 2 § andra stycket skollagen endast slutas under de förutsättningar som anges i 23 kapitlet. I det kapitlet finns bl.a. bestämmelser om att kommuner och regioner får utföra entreprenad (3 §), att staten får utföra vissa uppgifter på entreprenad (4 §) och om vad som får överlämnas på entreprenad (8–18 §§). När det gäller skolväsendet finns det bestämmelser om när alla uppgifter får överlämnas på entreprenad (8 §), när andra uppgifter än undervisning får överlämnas på entreprenad (9 och 10 §§) och när undervisning får överlämnas på entreprenad inom olika skolformer (11–17 §§). I de olika paragraferna anges när uppgifter får överlämnas på entreprenad till andra skolhuvudmän, staten eller till en enskild fysisk eller juridisk person. Regeringen föreslår att kapitlet kompletteras med en bestämmelse av vilken det framgår att uppgifter som avser att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet får, om det finns särskilda skäl, överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för ett folkbibliotek på entreprenad inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Regeringen bedömer vidare att den bestämmelse som begränsar statens möjlighet att utföra uppgifter på entreprenad till uppgifter som avser undervisning i teckenspråk eller samiska eller integrerad samisk undervisning i grundskolan eller fjärrundervisning i ett sådant ämne eller i en sådan verksamhet (23 kap. 4 §) behöver ändras så att även staten som huvudman för specialskolan och sameskolan kan vara utförare av

Vad ska entreprenadavtalet innehålla?

Utredningens förslag innebär att det i en ny bestämmelse i 23 kap. ska framgå att en skriftlig överenskommelse ska tecknas mellan parterna samt att det i överenskommelsen ska anges parterna, den eller de skolenheter överenskommelsen avser samt innehåll och omfattning. Den av utredningen föreslagna regleringen avviker från övriga bestämmelser i 23 kap. skollagen dels genom en detaljreglering av hur avtalet ska ingås och vad det ska innehålla, dels genom att det i de föreslagna bestämmelserna inte framgår vem av parterna som har huvudmannaansvaret för skolbiblioteksverksamheten. Av 23 kap. 2 § framgår att huvudmannen vid entreprenad behåller huvudmannaskapet. Av 23 kap. 21 §, som reglerar samverkan mellan en kommun, en annan kommun, en region eller staten, framgår att ett avtal om samverkan innebär att den som tar över ansvaret också tar över huvudmannaskapet för uppgifterna. I bestämmelsen om överlåtelse av ansvar för medicinska insatser framgår att en huvudman inom skolväsendet får överlåta ansvaret för sådana medicinska insatser som anges i 2 kap. 25–28 §§ även om huvudmannen i övrigt behåller huvudmannaskapet för utbildningen. Regeringen anser att det är mycket viktigt att det, när en huvudman uppdrar åt någon annan att utföra skolbiblioteksverksamhet, framgår vem som har huvudmannaansvaret för verksamheten. Enligt 2 kap. 8 § är det huvudmannen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Regeringens förslag, dvs. att det inte ska införas någon ny form av överenskommelse i 23 kap. skollagen utan att entreprenadbestämmelserna ska kompletteras så att skolbiblioteksverksamhet kan överlämnas på entreprenad, innebär att det av 23 kap. 2 § tydligt framgår att huvudmannen behåller huvudmannaskapet för skolbiblioteksverksamhet även när den tillhandahålls av någon annan. Som har beskrivits i avsnitt 6.3 innebär detta att huvudmannen har ansvaret för att biblioteksplanen ska följas av utföraren. Som föreslås i avsnitt 6.3 ska huvudmannen i biblioteksplanen precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. Det innebär bl.a. att det av biblioteksplanen ska framgå hur skolbiblioteksverksamheten är tänkt att fungera och bidra till elevernas lärande, med bl.a. uppföljningsbara och konkreta mål, visioner och aktiviteter. Då det i avsnitt 6.4 föreslås att det ska införas ett krav i skollagen på att skolbibliotek ska vara bemannade i sådan utsträckning att ändamålen med skolbibliotek uppnås ska biblioteksplanen även omfatta bemanningen av skolbiblioteket och det ska således i planen anges t.ex. hur många timmar i veckan och med vilken frekvens en skolbibliotekarie ska vara på plats. Att allt som anges i biblioteksplanen ska uppfyllas av utföraren behöver således tydligt framgå av entreprenadavtalet. I den mån något inte omfattas av entreprenadavtalet åligger det i stället huvudmannen att själv utföra det.

SPSM och Myndigheten för tillgängliga medier anser att överenskommelsen bör innehålla krav för att säkerställa tillgängligheten för elever med funktionsnedsättning. I avsnitt 6.1 föreslår regeringen att definitionen

Prop. 2023/24:164 av skolbibliotek ska vara en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen. Begreppet målgruppsanpassat innebär att huvudmannen vid bestämmandet av utbudet ska ta hänsyn till elevernas ålder och andra faktorer som t.ex. funktionsnedsättning och språklig bakgrund. Enligt regeringens bedömning går det inte att leva upp till den föreslagna lydelsen av bestämmelserna om att vad elever ska ha tillgång till utan att se till att skolbibliotek är tillgängliga även för elever med funktionsnedsättning. Eftersom huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad så ansvarar huvudmannen t.ex. för att det som föreslås anges i skolbiblioteksplanen om hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås också tillämpas vid utförandet av entreprenad.

Det ska inte införas ett särskilt formkrav för entreprenadavtal om skolbiblioteksverksamhet

En majoritet av remissinstanserna stödjer eller har inget att invända mot utredningens förslag om att en överenskommelse mellan olika huvudmän om att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet ska vara skriftlig. Entreprenad är dock väl etablerat och det finns ingen bestämmelse i 23 kap. skollagen om att entreprenadavtal ska ingås skriftligt. Regeringen utgår däremot från att så sker regelmässigt bl.a. med hänsyn till att sådana avtal reglerar den ersättning som ska lämnas vid utförande av entreprenaden och då båda parter har intresse av att det inte råder några osäkerheter på den punkten. Regeringen ser därför inget behov av att införa en bestämmelse om att entreprenadavtal som avser just skolbiblioteksverksamhet ska vara skriftligt. Regeringens förslag innebär att det som kommer att gälla vid entreprenad kommer att framgå dels av biblioteksplanen, där det preciseras hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås, dels av entreprenadavtalet där bl.a. ersättningsfrågorna regleras.

Academedial AB anför att det kan vara svårt att ta fram en skriftlig överenskommelse, eftersom folkbibliotek saknar resurser för att formalisera samarbetet på ett sådant sätt. Regeringen kan konstatera att sådana överenskommelser förekommer redan i dag. I budgetpropositionen för 2024 har vidare regeringen aviserat att medel för åtgärder för stärkta och bemannade skolbibliotek planeras att tillföras skolhuvudmännen under år 2025 och framåt (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16 avsnitt 3.5.2). Regeringen anser därför att resurser inte bör vara ett hinder för att kunna ta fram ett entreprenadavtal med tydliga ekonomiska villkor tillsammans med en biblioteksplan när behov finns. Till skillnad mot *Idéburna skolors riksförbund* anser regeringen däremot att det ska vara frivilligt för kommunala huvudmän för folkbibliotek att ingå ett entreprenadavtal om skolbibliotek med en skolhuvudman. Att ha kapacitet och möjligheter att tillse att det finns tillgång till skolbibliotek är ett ansvar för huvudmännen inom skolväsendet.

Entreprenadavtalet ska inte anmälas till Kungl. biblioteket

Utredningen föreslår att den skriftliga överenskommelsen ska anmälas till Kungl. biblioteket i syfte att bl.a. stärka statens kunskap om skolbiblio-

teksverksamheter som organiseras hos en annan huvudman än den egna. Ett annat syfte är enligt utredningen att överenskommelserna tillgängliggörs för andra som vill se exempel på hur en överenskommelse kan utformas. Några remissinstanser stödjer förslaget. *Motala kommun* framhåller t.ex. att uppföljningen av överenskommelsen underlättas om den anmäls till Kungl. biblioteket. Som framgår ovan föreslår regeringen att någon ny form av skriftliga avtal inte ska införas utan att den etablerade formen entreprenadavtal i stället ska användas. Detta tillsammans med förslagen i avsnitt 6.1–6.4 innebär att det intressanta dokumentet avseende skolbiblioteksverksamhetens innehåll och former för tillhandahållande i stället kommer att vara biblioteksplanen i kombination med entreprenadavtalet. Som bl.a. *Statens skolverk*, *SKR*, *Friskolornas riksförbund* och *Kungl. biblioteket* anför, medför utredningens förslag en extra arbetsuppgift och administration. Regeringen anser att nyttan med förslaget inte överväger den extra arbetsinsats det skulle innebära, varken för huvudmän eller för Kungl. biblioteket och bedömer därmed att förslaget skulle öka den administrativa bördan i onödan.

Några remissinstanser anser att den skriftliga överenskommelsen i stället ska anmälas till Skolverket och följas upp av Skolinspektionen. I skollagen finns bestämmelser om att avtal om samverkan ska anmälas till Skolinspektionen, men motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller entreprenadavtal. Regeringen ser inget skäl till att ett entreprenadavtal som avser skolbiblioteksverksamhet särskilt behöver anmälas till Skolverket eller ett behov av att särskilt skriva fram att Skolinspektionen ska följa upp skolbiblioteksverksamheten. Uppföljning av skolverksamheten där skolbibliotek ingår kan ske inom Skolinspektionens ordinarie tillsynsarbete. Regeringen bedömer därför att ett entreprenadavtal inte ska anmälas till Kungl. biblioteket eller till någon annan myndighet.

Organisering av skolbiblioteksverksamheten inom samma huvudman

Regeringen redogör ovan för de fall då skolbiblioteksverksamheten får tillhandahållas genom att överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för ett folkbibliotek.

Utredningen föreslår att ett skriftligt avtal ska ingås även när huvudmannen själv tillhandahåller skolbiblioteksverksamheten men på en annan av huvudmannens skolenheter eller, om en kommunal skolhuvudman tillhandahåller skolbiblioteket på kommunens folkbibliotek, dvs. inom den egna organisationen. I sådana fall behöver det visserligen finnas en skriftlig dokumentation som tydliggör hur skolbiblioteksverksamheten ska tillhandahållas, men detta kan av juridiska skäl inte ske genom ett avtal. Anledningen är att en och samma juridiska person eller ett och samma rättssubjekt inte kan avtalsbinda sig själv. En kommun är ett rättssubjekt och kan därför inte teckna avtal med sig själv. Det innebär exempelvis att utbildningsnämnden inte kan sluta avtal med kulturnämnden i samma kommun om att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet vid ett folkbibliotek i kommunen, eftersom kommunen är en och samma juridiska person. Det är kommunen som enligt bibliotekslagen ansvarar för folkbiblioteket (3 § bibliotekslagen). Om fullmäktige har beslutat att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en region (9 kap. 19 § kommunallagen), dvs. om en kommun samarbetar med en annan

Prop. 2023/24:164 kommun genom gemensam nämnd om gemensamma kommunala uppgifter, t.ex. folkbiblioteket, så behåller alla samverkande parter ett reellt inflytande över den verksamhet som nämnden ansvarar för. Den gemensamma nämnden blir en egen myndighet liksom övriga nämnder men inte någon ny juridisk person (prop. 2016/17:171 s. 410 f.). Det innebär att kommunen, när det gäller exempelvis folkbiblioteket, hanterar det som om det vore i den egna kommunen. Detsamma gäller när huvudmannen själv tillhandahåller verksamheten men vid en annan skolenhet, dvs. inom huvudmannens egen organisation. I avsnitt 6.3 föreslår regeringen att om skolbiblioteksverksamheten för en skolenhet tillhandahålls på annan plats än på den egna skolenheten ska bl.a. detta och de särskilda skälen anges i biblioteksplanen. Regeringen bedömer att det i nu aktuella fall är tillräckligt att det av skollagen framgår att det i biblioteksplanen ska anges att skolbiblioteksverksamheten tillhandahålls på en annan av huvudmannen skolenheter eller, om huvudmannen är en kommun, på kommunens folkbibliotek, de särskilda skälen för detta och hur ändamålet med skolbiblioteket uppnås trots att skolbiblioteket tillhandahålls på en annan plats än den egna skolenheten.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att ändringarna i skollagen och biblioteksplanen ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot tidpunkten för ikraftträdande. *Statens skolinspektion* tillstyrker att förändringarna ska tillämpas på utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023. Myndigheten anför dock att regeringen vid den fortsatta beredningen bör 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.

Skälen för regeringens förslag: De ändringar som föreslås i skollagen syftar till att alla elever ska få tillgång till stärkta skolbibliotek, vilket bl.a. syftar till att främja eleverna läsförmåga och läsintresse. Avsikten är därför att dessa ändringar ska genomföras så snart som möjligt. Det är samtidigt nödvändigt att huvudmän, rektorer, lärare, skolbibliotekarier och övrig personal som berörs av förslagen kan förbereda sig inför att de nya bestämmelserna börjar gälla. Regeringen anser även att det är rimligt med ett ikraftträdande inför starten av ett nytt läsår. Utifrån dessa aspekter framstår den 1 juli 2025 som ett lämpligt datum för ikraftträdande.

När det gäller Skolinspektionens synpunkt om ett tidigare ikraftträdande än den 1 juli kan regeringen konstatera att sådana ansökningar om att bli godkänd som huvudman för skollagsreglerade verksamheter som Skolinspektionen ska pröva ska lämnas in senast den 31 januari året före planerad start och att Skolinspektionen om möjligt ska fatta beslut i sådana

ärenden före den 1 oktober kalenderåret innan utbildningen ska starta (se 2 kap. 1 och 3 §§ skolförordningen [2011:185] och 2 kap. 1 och 3 §§ gymnasieförordningen [2010:2039]). Skolinspektionen ska således om möjligt senast den 1 oktober 2024 fatta beslut om ansökningar som enskilda har lämnat in senast den 31 januari 2024. Så som lagstiftningsprocessen är utformad kommer riksdagen redan att ha hunnit fatta beslut med anledning av förslagen i denna proposition när nya ansökningar från enskilda ska lämnas senast den 31 januari 2025, även om bestämmelserna då inte har hunnit träda i kraft. Även huvudmän som har fått ett godkännande enligt nu gällande lagstiftning kommer dock att behöva göra de anpassningar som behövs för att de ska kunna följa skollagen i nu aktuellt avseende.

Sammantaget föreslår regeringen att ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2025. Följdändringen i bibliotekslagen ska träda i kraft samtidigt.

8 Konsekvenser av förslagen

8.1 Vilka berörs av förslagen?

Förslagen i propositionen berör i första hand huvudmän, rektorer, lärare, skolbibliotekarier och annan personal i skolbibliotek samt elever.

Läsåret 2023/24 fanns ca 119 000 elever i förskoleklass och drygt 1,1 miljoner elever i de övriga obligatoriska skolformerna. Samma läsår fanns ca 367 000 elever i gymnasieskolan och ca 7 200 elever i den anpassade gymnasieskolan.

Läsåret 2023/24 tjänstgjorde totalt ca 135 000 lärare, omräknat till heltidstjänster, i de aktuella skolformerna. Samma läsår tjänstgjorde ca 4600 rektorer, omräknat till heltidstjänster, i dessa skolformer. År 2022 tjänstgjorde enligt den officiella biblioteksstatistiken 1 133 personer i de skolbibliotek som hade en bemanning på minst en halvtidstjänst.

Sveriges 290 kommuner är huvudmän för de kommunala förskoleklasserna, grundskolorna, anpassade grundskolorna, gymnasieskolorna och anpassade gymnasieskolorna. Det finns också gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor med en regional huvudman. Förskoleklasser, grundskolor, anpassade grundskolor, gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor kan även ha enskilda huvudmän. Läsåret 2023/24 fanns 300 offentliga huvudmän (kommuner, kommunalförbund och regioner) och 723 enskilda huvudmän för förskoleklassen, de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan. Antalet grund- och gymnasieskoleenheter med offentlig huvudman uppgick läsåret 2023/24 till 4 650 medan antalet med enskild huvudman uppgick till 1 277.

Staten är huvudman för sameskolan och specialskolan.

8.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har motiverat den. Detta innebär att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska vara proportionerlig.

Förslagen som helhet påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen på skolans område.

Förslagen om att införa en definition av skolbibliotek, tydliggöra ändamålet med skolbibliotek i skollagen och att huvudmännen i en biblioteksplan ska precisera hur ändamålet med skolbibliotek ska uppnås (avsnitt 6.1 och 6.3) innebär en komplettering av dagens krav på att eleverna ska ha tillgång till skolbibliotek och bibliotekslagens bestämmelser om vilka ändamålen är med biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet är och om att kommuner och regioner ska anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet. Detta begränsar kommunernas utrymme att själva tolka vad tillgångskravet innebär och preciserar därmed dagens krav.

När det gäller förslaget om elevers tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten (avsnitt 6.2) har elever i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan redan i dag rätt till skolbibliotek. Detta gäller dock inte elever i förskoleklassen. Däremot har elever i den skolformen i praktiken tillgång till skolbibliotek eftersom förskoleklassen i de allra flesta fall finns på en skolenhet som också bedriver grundskola eller motsvarande skolform. För de huvudmän som bedriver förskoleklass utan sådan koppling till en skolenhet med grundskola eller motsvarande skolformer innebär förslaget ett nytt åliggande. För övriga huvudmän innebär förslaget en precisering av dagens bestämmelse genom att det nu framgår att eleverna som huvudregel ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten. För vissa av de huvudmän som i dag tillhandahåller skolbibliotek utanför den egna skolenheten kommer förslaget innebära att de behöver etablera ett skolbibliotek på skolenheten, vilket för dem innebär ett nytt åliggande.

Samtidigt kan huvudmän i undantagsfall, om det finns särskilda skäl, även fortsättningsvis organisera skolbiblioteksverksamheten genom att verksamheten tillhandahålls på ett skolbibliotek på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek. I likhet med utredningen bedömer regeringen att flera av de huvudmän som i dag har sin skolbiblioteksverksamhet organiserad på detta sätt även fortsatt kan tillhandahålla skolbiblioteksverksamheten genom sådana lösningar. Vidare utvidgas möjligheterna till entreprenad för att underlätta tillhandahållande av skolbibliotek (avsnitt 6.5).

Som framgår av avsnitt 5.2 har kommuner enligt bibliotekslagen redan i dag en skyldighet att anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet, vilket även innefattar skolbiblioteken. De mer specifika krav på innehållet i biblioteksplanen som föreslås i avsnitt 6.3 innebär en precisering av detta åliggande.

När det gäller förslaget om bemanning (avsnitt 6.4) kan regeringen konstatera att utredningen, Läsdelegationen och flera remissinstanser gör bedömningen att skolbiblioteksverksamhet redan i dag behöver ha en bemanning för att i enlighet med vad som anges i förarbetena till skollagen

kunna stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt tillgodose deras behov av material för utbildningen. Regeringen kan dock även konstatera att det i dag saknas uttryckliga bestämmelser om bemanning och att förslaget är en ambitionshöjning inom området. Därmed utgör förslaget ett nytt åliggande för kommunerna. Regeringen bedömer att en reglering om bemanning är nödvändig för att stärka kvaliteten och likvärdigheten i landets skolbibliotek. Skolbiblioteket är en viktig del av elevernas utbildning och forskning visar att bemanning är något som kännetecknar ändamålsenliga skolbibliotek. Förslaget om bemanning innebär att huvudmännen, inom ramen för kravet att bemanningen ska vara tillräcklig för att utgöra ett skolbibliotek enligt definitionen av skolbibliotek och för att ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås, ska bedöma vilken bemanningsgrad som behövs utifrån lokala förutsättningar och elevernas behov.

Sammantaget bedömer regeringen att den förhållandevis begränsande påverkan som förslagen har på den kommunala självstyrelsen är proportionerlig sett i relation till syftet med förslagen. Syftet med förslagen kan inte heller nås på ett mindre ingripande sätt.

8.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förslagen om att införa en definition av skolbibliotek och tydliggöra ändamålet med skolbibliotek i skollagen (avsnitt 6.1) preciserar vad det är som eleverna ska ha tillgång till och syftet med verksamheten. Redan i dag har dock eleverna rätt till skolbibliotek och för de huvudmän som har en väl fungerande skolbiblioteksverksamhet bör definitionen och ändamålet inte innebära några högre kostnader.

När det gäller förslaget om att elever ska ha tillgång till skolbibliotek (avsnitt 6.2) på den egna skolenheten kommer vissa skolor som i dag tillhandahåller skolbiblioteksverksamheten genom en överenskommelse med en annan huvudman framgent att behöva ett skolbibliotek på den egna skolenheten. Det gäller huvudmän för vissa skolor som i dag tillhandahåller sin skolbiblioteksverksamhet på ett skolbibliotek vid en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek. Det rör sig emellertid totalt sett om relativt få skolor. När det gäller skolenheter som tillhandahåller skolbiblioteksverksamhet på ett folkbibliotek fanns det enligt den officiella biblioteksstatistiken år 2022 i Sverige 368 sådana skolbibliotek. Majoriteten av de skolor som i dag tillhandahåller skolbiblioteksverksamheten på ett folkbibliotek ligger i folkbibliotekets direkta närhet. I övrigt är det också skolor med relativt få elever som väljer att komma överens med en annan huvudman. I sådana situationer kan förslagens undantag aktualiseras, dvs. om det finns särskilda skäl får skolbiblioteket organiseras genom att verksamheten tillhandahålls på ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skolenhet. Regeringen anser, liksom utredningen, att det inte bör röra sig om mer än en fjärdedel av de skolor som i dag tillhandahåller sin skolbiblioteksverksamhet genom en överenskommelse som kommer att behöva etablera ett helt nytt skolbibliotek på den egna skolenheten.

Förslaget om att även elever i förskoleklass ska få tillgång till skolbibliotek innebär generellt inte några nya kostnader för kommunerna, då

Prop. 2023/24:164 dessa elever i praktiken redan har tillgång till skolbibliotek eftersom förskoleklassen vanligen ligger vid en grundskola eller motsvarande skolform. År 2023 uppgick antalet skolenheter som har förskoleklass, men inte grundskola eller någon motsvarande skolform till så få som tre enheter. Dessa skolenheter kan behöva etablera ett skolbibliotek om det inte finns särskilda skäl som gör att skolbiblioteksverksamheten kan tillhandahållas utanför den egna skolenheten.

Utredningen har beräknat att den totala kostnaden för att etablera de nya skolbibliotek som behövs uppgår till en tillfällig kostnad om 50 miljoner kronor som kommunerna ska kompenseras för. Regeringen har genom riksdagens beslut om budgetpropositionen för 2022 kompenserat kommunerna för detta åtagande med 25 miljoner kronor årligen under 2022 och 2023 (prop. 2021/22:1, utg.omr. 25, bet. 2021/22:FiU3, rskr. 2021/22:120).

Förslaget om biblioteksplaner innebär att det i biblioteksplanen ska preciseras hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. Om huvudmannen tillhandahåller verksamheten utanför den egna skolenheten med stöd av särskilda skäl ska även detta och de särskilda skälen anges i biblioteksplanen (avsnitt 6.3). Det innebär mer specifika krav än tidigare som kommunerna bör kompenseras för. Vid ett entreprenadförhållande med en huvudman utanför den egna organisationen behöver även ett avtal slutas mellan de berörda parterna. Enligt utredningens förslag hanteras alla situationer när skolbibliotek tillhandahålls utanför den egna skolenheten genom en skriftlig överenskommelse. Utredningen bedömer att arbetet förväntas ta en halv till en dags arbete för två till tre personer och beräknar kostnaden för detta arbete till 350 000 kronor första året (halvårseffekt) och därefter till 700 000 kronor årligen. Regeringen bedömer att den nya möjligheten att erbjuda skolbibliotek via entreprenad inte är ett utökat åliggande, men att kommunerna bör ersättas för de nya mer specifika kraven på ett särskilt innehåll i biblioteksplanen. Regeringen bedömer att kostnaden för detta är något lägre än vad utredningen beräknat, men att skillnaden i sammanhanget bör ses som marginell och inte föranleda en förändrad ersättning till kommunerna.

Förslaget om att det i skollagen ska införas bestämmelser om att skolbiblioteken ska vara bemannade (avsnitt 6.4) bör enligt regeringen ses som en ambitionshöjning och ett nytt åliggande som kommunerna ska kompenseras för. Utredningen har beräknat kostnaderna för bemanning till 215 miljoner kronor första året (halvårseffekt) och därefter till 430 miljoner kronor årligen. Några remissinstanser, däribland *DIK*, *Friskolornas riksförbund* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att kostnaden för förslagen är högre än vad utredningen har beräknat. Regeringen ser dock inte någon anledning att frångå utredningens kostnadsberäkningar utan bedömer att dessa är rimliga. I budgetpropositionen för 2024 beräknade regeringen att 216 miljoner kronor för 2025 (halvårseffekt) och 432 miljoner kronor årligen från 2026 ska avsättas för stärkta skolbibliotek (prop. 2023/24:1 utg. omr. 25). På så sätt avses kommunerna att kompenseras för de nya åligganden som förslagen om bemanning m.m. innebär.

Regeringen vill i sammanhanget också lyfta fram att det har inrättats ett statsbidrag för att huvudmän ska kunna köpa in skön- och facklitteratur, se förordningen (2024: 62) om statsbidrag för inköp av litteratur. För 2024 uppgår statsbidraget till 176 miljoner kronor.

En grundprincip för skolväsendet är att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skolformer och alla huvudmän eller utbildningsanordnare. Förslagen i propositionen riktar sig till såväl offentliga som enskilda huvudmän. Enskilda huvudmän ersätts via bidrag från elevens hemkommun.

Den officiella statistiken för skolväsendet visar att många fristående skolor har ett mindre antal elever och lärare. Även om elever i första hand bör ha tillgång till ett skolbibliotek på den egna skolenheten, ska det som redogörs för i avsnitt 6.2 vara möjligt för skolenheter med få elever att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet vid en annan skolenhet eller ett folkbibliotek om det finns särskilda skäl. Förslagen om nya bestämmelser om tillhandahållande av skolbibliotek på entreprenad, som innebär att huvudmannen behåller huvudmannaskapet, och tydligt innehåll i biblioteksplaner (avsnitt 6.3 och 6.5) kommer att kunna ge bättre strukturer för ett kvalitativt samarbete mellan berörda aktörer, vilket i slutändan bör kunna gynna elevernas utbildning.

På samma sätt som för kommunerna innebär vissa av förslagen en ambitionshöjning som leder till vissa ökade kostnader. Som nämns i avsnitt 3 har bl.a. Idéburna skolors riksförbund beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. Förbundet – som tillstyrker förslagen – vill uppmärksamma att finansiering för åtgärderna i förslagen behövs ges till små skolor. Regeringen kan konstatera att kommunens bidrag till enskilda huvudmän för skolor ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Därigenom kompenseras enskilda huvudmän för förslagen genom den sedvanliga resursfördelningen, vilket även gäller små skolor.

Förslaget om att även enskilda huvudmän ska upprätta skolbiblioteksplaner kan innebära ett visst merarbete. Regeringen anser dock att de enskilda huvudmännen redan bör anses ha i uppgift att identifiera mål och arbetsformer för skolbiblioteksverksamheten inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och att den ytterligare kostnad som upprättandet av skolbiblioteksplaner medför bör ses som marginell.

8.5 Konsekvenser för staten

Staten är genom Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Sameskolstyrelsen huvudman för specialsolan och sameskolan. Dessa skolformer påverkas på samma sätt av förslagen som övriga obligatoriska skolformer. Förslagen kommer således att få ekonomiska konsekvenser för SPSM och Sameskolstyrelsen i egenskap av huvudmän. I budgetpropositionen för 2024 beräknade regeringen att 200 000 kronor för 2025 (halvårseffekt) och 400 000 kronor årligen från 2026 ska avsättas för respektive myndighet för stärkta skolbibliotek (prop. 2023/24:1 utg.omr. 16). På så sätt avses myndigheterna i egenskap av huvudmän att kompenseras för de nya åliggandena som förslagen om bemanning (avsnitt 6.4) och biblioteksplaner innebär (avsnitt 6.3).

Förslaget om att även sameskolor och specialsolor ska upprätta skolbiblioteksplaner kan innebära ett visst merarbete. Regeringen anser dock att myndigheterna i egenskap av huvudmän redan bör anses ha i uppgift att identifiera mål och arbetsformer för skolbiblioteksverksamheten inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och att den ytterligare kostnad som upprättandet av skolbiblioteksplaner medför bör ses som marginell.

För Statens skolinspektion kan de förtydligade kraven på skolbiblioteksverksamheten innebära bättre förutsättningar vid myndigheten tillsyn av skolhuvudmännen, särskilt vad gäller möjligheten att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med konstaterade brister.

Som nämns i avsnitt 3 har bl.a. *Kungl. biblioteket* beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Kungl. biblioteket* framför att deras befintliga uppdrag om uppföljning av biblioteksplaner förväntas växa då antalet kommunalt (och regionalt) antagna planer för skolverksamheterna kommer att öka, och att resurser därför behöver tillföras. Regeringen bedömer dock dessa eventuellt ökade kostnader för uppföljning som små, eftersom det redan finns krav på kommuner och regioner att upprätta biblioteksplaner, och att de rymms inom befintliga ekonomiska ramar.

8.6 Konsekvenser för regionerna

Vissa regioner är huvudman för en gymnasieskola eller en anpassad gymnasieskola. Enligt Skolverkets statistik var det läsåret 2023/24 totalt 11 gymnasieskolor och 7 anpassade gymnasieskolor som hade en region som huvudman. Utredningen har beräknat kostnaderna för stärkta skolbibliotek för dessa skolor till 400 000 kronor första året (halvårseffekt) och 800 000 kronor årligen därefter. Som tidigare nämnts beräknade regeringen i budgetpropositionen för 2024 att 216 miljoner kronor för 2025 (halvårseffekt) och 432 miljoner kronor årligen från 2026 skulle avsättas för stärkta skolbibliotek (prop. 2023/24:1 utg.omr. 25). I detta ingår ersättning i samma nivå med utredningens beräkningar till regionerna.

8.7 Konsekvenser för företag

Förslagen om stärkta skolbibliotek kan få positiva konsekvenser för bokförlag och företag som utarbetar digitala bibliotekssystem för skolbibliotek. Storleken på företagen varierar. De kompletterande bestämmelserna i skollagen om vad ett skolbibliotek är (avsnitt 6.1) kan innebära att huvudmännen i större utsträckning än hittills väljer att köpa in fler böcker och andra medier till skolbiblioteken, vilket kommer att gynna litteratur- och mediebranschen. Även förslagen om bemanning (avsnitt 6.4) kan leda till en sådan prioritering då skolor som har skolbibliotek med utbildade skolbibliotekarier förefaller att avsätta ett högre anslag för skolbibliotekets verksamhet än skolor med obemannade skolbibliotek. Detta gäller såväl inköp av både skön- och facklitteratur som exempelvis databaser. När skolbiblioteken blir bemannade och det i högre utsträckning finns utbildad personal i verksamheterna som identifierar fördelarna med användarvänliga, digitala system för utlåning kan det också öka sannolikheten för att

skolorna väljer att köpa in sådana system. Särskild hänsyn till arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt för små företag behöver inte tas, då regeringen bedömer att förslagen är gynnsamma för branschen som helhet.

8.8 Konsekvenser för elever och lärare

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har alla barn samma rättigheter och lika värde (artikel 2). Konventionen slår också fast att vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening (artiklarna 3 och 12). Barn har enligt konventionen också rätt till utbildning (artikel 28). I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning slås rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning fast (artikel 24). För att förverkliga den rätten ska medlemsländerna bl.a. säkerställa att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov och att personer med funktionsnedsättning ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet. Enligt skollagen ska alla oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 8–10 §§ skollagen). Av 3 kap. 2 § skollagen framgår vidare bl.a. att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

Förslagen, som bl.a. syftar till att stärka tillgången till bemannade skolbibliotek, berör inte enbart, men till stor del, elever som är yngre än 18 år och som därmed är barn i barnkonventionens mening. Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för barnen eftersom ökad tillgång till bemannade skolbibliotek stödjer elevernas möjligheter att nå utbildningens mål.

Dessutom förväntas förslagen främja principen om barnets bästa när det gäller mer övergripande aspekter på samhälls nivå, genom att bemannade skolbibliotek som främjar elevernas läsande och medie- och informationskunnighet har betydelse för en stärkt demokrati. Förslaget om att införa en definition i skollagen som anger att med skolbibliotek ska avses en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen (avsnitt 6.1), kan också få positiva effekter för bl.a. barn med funktionsnedsättning eftersom det kan leda till ett bättre anpassat utbud av medier.

Enligt barnkonventionen har alla barn också rätt till vila och fritid, vilket bl.a. innebär att de ska ges tillfälle att delta i det kulturella och konstnärliga livet (artikel 31). Genom en kvalitativ skolbiblioteksverksamhet ges alla

Prop. 2023/24:164 barn och unga tillgång till litteratur- och kulturupplevelser, vilket leder till vidgade referensramar. Barn och ungas möjligheter till bildning blir på så sätt inte endast beroende av vårdnadshavares förutsättningar och ambitioner. Skolbiblioteken har därmed en betydande kompensatorisk roll.

Medan skolans undervisning om läsande och litteratur ofta handlar om läsfärdigheter kan skolbiblioteket också särskilt rikta uppmärksamheten mot läsintresset och det läsande som sker på fritiden. I skolbiblioteket finns ofta möjlighet till läxläsning och annat skolarbete i en ostörd miljö och kan därför ha särskild betydelse för elever som inte har tillgång till en lugn hemmiljö. Även på detta sätt kan skolbiblioteken därmed ha en kompensatorisk roll.

Barn har enligt barnkonventionen också rätt att behålla sin identitet (artikel 8). Skolbiblioteket kan hjälpa eleverna att komma i kontakt med skönlitteratur och sakprosa som stödjer dem i att forma och omforma sin identitet.

För lärare kan förslagen bl.a. innebära att de får bättre förutsättningar att planera och bedriva undervisning av hög kvalitet. Genom att skolbibliotekarier och lärare samarbetar kan skolbiblioteksverksamheten stärka undervisningen i skolans alla ämnen och särskilt utveckla undervisningen när det gäller källkritiskt förhållningssätt.

8.9 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män att forma samhället och sina egna liv. Det delmål som rör jämställd utbildning anger att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

En utmaning i skolan är att pojkar som grupp har sämre läsförståelse än jämnåriga flickor, något som exempelvis bekräftats av den internationella studien PIRLS 2021, som undersöker läsförmåga och attityder till läsning hos elever i årskurs 4. Pojkars läsintresse är generellt lägre än flickors, vilket försvagar deras möjlighet att utveckla läsningen. Utmaningarna med läsförståelse och läsintresse riskerar för pojkar som grupp även att få betydelse för skolprestationerna i övrigt, eftersom läsförmågan är väsentlig för hur väl eleverna lyckas nå betygskriterierna i alla ämnen och hur de lyckas med fortsatta studier. En satsning på stärkta skolbibliotek är delvis en satsning på läsning vilken skulle kunna bidra till att pojkars läsförståelse och läsintresse ökar.

Förslagen bedöms därmed sammantaget få positiva konsekvenser för jämställdheten.

8.10 Konsekvenser för integrationen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utbildning och språk är en hörnsten i demokratin och individens utbildningsnivå har ett starkt samband med socioekonomisk segregation. Utbildning och språk-

kunskaper ger förutsättningar för att få ett arbete och bli självförsörjande. Att som elev fullfölja sin skolgång med goda kunskapsresultat är därför centralt för möjligheterna att etablera sig i samhället. En god läsförmåga är en förutsättning för att individen ska kunna påverka sin livssituation och för att samhället ska kunna nå målet om lika möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Eftersom förslagen bedöms gynna både lärandet och språkutvecklingen, kan det leda till bättre förutsättningarna för integration och minska konsekvenserna av segregationen.

8.11 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Skolan har en viktig roll att spela i det brottsförebyggande arbetet och generella välfärdsinsatser inom utbildning är många gånger en förutsättning för att komma åt grundorsakerna till kriminalitet. FN:s barnfond Unicef framhåller också utbildning som den viktigaste faktorn för att bryta socialt utanförskap och därmed minska riskerna för bl.a. kriminalitet bland barn och unga. Förslagen i denna proposition förväntas bidra till att stärka skolbiblioteksverksamheten och leda till att fler elever får tillgång till bemannade skolbibliotek. Detta kan bidra till ökad måluppfyllelse, något som i sig är en brottsförebyggande åtgärd eftersom goda skolresultat minskar risken för socialt utanförskap för både vuxna och barn. Skolbiblioteket utgör också en viktig resurs både när det gäller främjande, förebyggande och åtgärdande värdegrundsarbete, vilket på sikt bör kunna leda till minskad brottslighet.

8.12 Konsekvenser för miljön

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Förslagen bedöms ha begränsad påverkan på miljön. Ett ökat antal anställda i skolan kan få vissa effekter för transportmängden och därmed påverka klimatet. Förslagen om bemanning kan exempelvis leda till att vissa skolbibliotekarier får tjänster på flera skolor och därmed i ökad utsträckning reser mellan skolbibliotek. Det är dock inte säkert att högre bemanning i skolbibliotek leder till mer transporter. I vissa fall kommer förslagen i stället att leda till att skolbibliotekarier i högre utsträckning erbjuds en heltidstjänst på en skolenhet och i vissa fall till att personer kan kombinera en läraranställning på skolan med en anställning som skolbibliotekarie. Det innebär att förslagen endast kommer att leda till marginella förändringar avseende transportmängden.

Prop. 2023/24:164 8.13 **Konsekvenser för Sveriges medlemskap i
Europeiska unionen**

Förslagen berör inte frågor som regleras i EU-rätten.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- skolbibliotek (24 a–24 d §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och
- lokaler och utrustning (35 §).

I paragrafen beskrivs innehållet i kapitlet.

Ändringarna är en följd av att fyra nya paragrafer, 24 a–24 d §§, införs i kapitlet.

Skolbibliotek

Tillgång

24 a § *Eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.*

Med skolbibliotek avses i denna lag en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärares och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen.

- Om det finns särskilda skäl, får skolbiblioteket i stället tillhandahållas*
 - på en annan av huvudmannens skolenheter eller, om det är fråga om en kommunal huvudman, på kommunens folkbibliotek, eller*
 - genom att överlämnas på entreprenad enligt 23 kap. 8 a § till en annan huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek.*

Paragrafen, som är ny, reglerar tillgången till skolbibliotek och innehåller en definition av skolbibliotek.

Första stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 36 §. Det som är nytt är att paragrafen reglerar att skolbibliotek som huvudregel ska finnas på den egna skolenheten. Det är också nytt att förskoleklassens elever ska ha tillgång till skolbibliotek.

I *andra stycket* regleras vad som i skollagen ska avses med skolbibliotek. Att det ska finnas en särskild lokal för skolbiblioteket där det bedrivs en

Prop. 2023/24:164 genomtänkt verksamhet framgår av att verksamheten ska vara samlad, gemensam och ordnad. Verksamheten ska erbjuda ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier. Begreppet medier har motsvarande innebörd som i bibliotekslagen och innefattar både litteratur i olika tekniska format och andra kulturuttryck som musik och film (prop. 2012/13:147 s. 22). Med analoga medier avses exempelvis tryckta böcker. Att utbudet ska vara allsidigt innebär att det ska vara allsidigt sammansatt, med ett brett och varierat utbud vad gäller bl.a. genrer och titlar och inte inskränkas utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter. Kravet på att utbudet ska vara målgruppsanpassat innefattar bl.a. att hänsyn ska tas till elevernas ålder och andra faktorer som t.ex. funktionsnedsättning och språklig bakgrund. Det ska härvid bl.a. tas hänsyn till att skolväsendet innefattar olika skolformer dels utifrån elevernas ålder (t.ex. grundskolan och gymnasieskolan), dels utifrån elevers olika förutsättningar (t.ex. grundskolan, anpassade grundskolan som är en skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning och specialskolan som är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan och som har vissa angivna funktionsnedsättningar). Därutöver finns också sameskolan som ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan samt särskilda utbildningar, t.ex. utbildning enligt förordningen (2011:398) om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan. Att utbudet ska vara ”allsidigt och målgruppsanpassat” ska prägla inköp, upphandling av tjänster och gallring av bestånden. Formuleringen att verksamheten ”ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen” syftar till att tydliggöra att skolbiblioteksverksamheten ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande.

Tredje stycket reglerar möjligheten att göra avsteg från huvudregeln i första stycket. Om det finns särskilda skäl får skolbiblioteket i stället tillhandahållas på det sätt som anges i två strecksatser (se nedan).

Ett särskilt skäl kan vara att elevantalet är så litet att det inte är rimligt att bedriva skolbiblioteksverksamhet på den egna enheten, t.ex. få elever på en liten skola i glesbygd. Undantag från huvudregeln ska användas restriktivt. Elevantalet ska vara så begränsat att tillhandahållandet av ett skolbibliotek i egen regi skulle utgöra en orimligt stor del av den totala verksamheten vad gäller kostnader, bemanning osv. Ett annat särskilt skäl kan vara att det finns ett skolbibliotek på en annan skolenhet som ligger i den egna skolenhetens direkta närhet eller att det finns ett folkbibliotek som ligger i den egna skolenhetens direkta närhet. Undantaget tar sikte på situationer när det finns ett bibliotek som ligger så nära skolenheten att skolbiblioteksverksamheten på ett ändamålsenligt sätt kan tillhandahållas i det biblioteket och att det även i övrigt framstår som ett likvärdigt alternativ till att tillhandahålla skolbibliotek på den egna skolenheten. Så kan bl.a. vara fallet när flera skolenheter delar lokaler eller ligger på samma område, t.ex. när olika stadier formellt utgör en egen skolenhet eller olika program inom gymnasieskolan utgör en egen skolenhet, men att dessa utifrån sett framstår som en skola. När det gäller frågan om närhet, dvs. hur långt det får vara mellan skolenheten och biblioteket, så ska skolbiblioteket ligga så nära att det med enkelhet kan användas i undervisningen, t.ex. genom att lärarna och eleverna med nyttjande av en kortare

rast mellan lektioner hinner förflytta sig mellan klassrummet och skolbiblioteket. Eleverna ska även utan lärare kunna gå till skolbiblioteket, för att t.ex. låna böcker på egen hand eller söka efter information, på motsvarande sätt som om skolbiblioteket låg i skolans egna lokaler. Alla elever behöver enkelt kunna få möjlighet till en tät och kontinuerlig användning av skolbibliotekets verksamhet. Ett exempel på när det inte är möjligt att med stöd av undantagsbestämmelsen tillhandahålla skolbibliotek på ett folkbibliotek som ligger nära är när skolenheten är stor med många elever. Att i ett sådant fall tillhandahålla skolbiblioteket på folkbiblioteket kan inte anses ändamålsenligt och likvärdigt med ett skolbibliotek på den egna skolenheten. Svårighet att hitta personal med rätt kompetens eller brist på en lämplig lokal är inte heller att anse som ett särskilt skäl till att frånga huvudregeln om att elever ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.

Av tredje styckets *första strecksats* framgår att skolbibliotek, under förutsättning att det finns särskilda skäl, får tillhandahållas på en annan av huvudmannens skolenheter eller, om det är fråga om en kommunal huvudman på kommunens folkbibliotek. Här avses att huvudmannen själv tillhandahåller verksamheten men på en annan skolenhet eller, om verksamheten ska tillhandahållas inom kommunen, och det gäller en kommunal skolhuvudman, på kommunens folkbibliotek. Det är kommunen som enligt bibliotekslagen ansvarar för folkbiblioteket (3 § bibliotekslagen). Om fullmäktige har beslutat att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en region (9 kap. 19 § kommunallagen [2017:725]), dvs. om en kommun samarbetar med en annan genom gemensam nämnd om gemensamma kommunala uppgifter, t.ex. folkbiblioteket, så behåller alla samverkande parter ett reellt inflytande över den verksamhet som nämnden ansvarar för. Den gemensamma nämnden blir en egen myndighet liksom övriga nämnder men inte någon ny juridisk person (prop. 2016/17:171 s. 410 f.). Det innebär att kommunen, när det gäller exempelvis folkbiblioteket, hanterar det som om det vore i den egna kommunen. I de fall som anges i strecksatsen tillhandahålls skolbibliotek inom den egna organisationen och detta ska då beskrivas och anges i den biblioteksplan som ska antas enligt 24 c §. Se kommentaren till den bestämmelsen.

Av tredje styckets *andra strecksats* framgår att skolbibliotek, under förutsättning att det finns särskilda skäl, kan tillhandahållas genom att uppgifterna överlämnas på entreprenad enligt 23 kap. 8 a § till en annan huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek. Se kommentaren till den bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1, 6.2 och 6.5.

Ändamål

24 b § Utöver de ändamål som anges i 2 § bibliotekslagen (2013:801) ska ett skolbibliotek främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Paragrafen är ny och reglerar ändamålet med skolbibliotek.

Paragrafen upplyser inledningsvis om att de ändamål för bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet som anges i 2 § bibliotekslagen även gäller skolbibliotek. Där anges att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till

Prop. 2023/24:164 kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. De ska vidare främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. I den nya paragrafen förtydligas att skolbibliotek, utöver dessa ändamål, även ska främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Begreppet medie- och informationskunnighet avser kunskaper och förmågor som krävs för att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och sammanhang. Att skolbibliotek med såväl offentlig som enskild huvudman omfattas och ingår i det allmänna biblioteksväsendet framgår av 1 § bibliotekslagen. Ändamålet med skolbibliotek gäller alla obligatoriska skolformer samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Biblioteksplaner

24 c § *Varje huvudman ska i en biblioteksplan precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås.*

En kommun eller en region kan anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den biblioteksplan som den ska anta enligt 17 § bibliotekslagen (2013:801).

Om huvudmannen avser att med tillämpning av 24 a § tredje stycket tillhandahålla skolbiblioteksverksamheten för en skolenhet på en annan plats än på den egna skolenheten ska även detta och de särskilda skälen anges i biblioteksplanen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om biblioteksplaner.

I *första stycket* regleras att varje huvudman i en biblioteksplan ska precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. Det innebär att det av biblioteksplanen ska framgå hur skolbiblioteksverksamheten är tänkt att fungera och bidra till elevernas lärande, med bl.a. uppföljningsbara och konkreta mål, visioner och aktiviteter. Av 24 d § framgår att skolbiblioteken ska vara bemannade. Biblioteksplanen ska således precisera bemanningen av skolbiblioteket. Det ska i planen anges t.ex. hur många timmar i veckan och med vilken frekvens en skolbibliotekarie ska vara på plats. Kravet på plan för skolbiblioteksverksamhet är nytt och samma krav ställs på offentliga och enskilda huvudmän.

Av *andra stycket* framgår att en kommun eller en region kan välja att anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den biblioteksplan som den ska anta enligt 17 § bibliotekslagen.

I *tredje stycket* anges att om skolbiblioteksverksamheten för en skolenhet tillhandahålls på annan plats än på den egna skolenheten med tillämpning av 24 a § tredje stycket så ska även detta och de särskilda skälen för detta anges i biblioteksplanen. När det gäller vad som är särskilda skäl, se kommentaren till sistnämnda stycke. Skolbiblioteket kan tillhandahållas på en annan av huvudmannens skolenheter, på en annan huvudmans skolenhet eller på kommunens folkbibliotek. Det åligger huvudmannen att tillse att det som anges i biblioteksplanen i enlighet med första stycket uppfylls även om skolbiblioteket tillhandahålls på en annan av huvudmannens skolenheter, eller om huvudmannen är en kommun, på kommunens folkbibliotek, eller genom entreprenad på en annan huvudmans skolenhet eller på ett folkbibliotek (se 2 kap. 8 § och 23 kap. 2 §). Det följer av första stycket att huvudmannen ska ange i biblio-

teksplanen hur ändamålet med skolbibliotek ska uppnås trots att skolbiblioteket tillhandhålls på en annan skolenhet eller på ett folkbibliotek.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Bemanning

24 d § *Skolbiblioteken ska vara bemannade i sådan utsträckning att ändamålen med skolbibliotek uppnås.*

Varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand en examen från en annan relevant högskoleutbildning.

Paragrafen är ny och reglerar skolbibliotekens bemanning.

Enligt *första stycket* ska skolbiblioteken vara bemannade. Bemanningen behöver vara av den omfattningen att det är fråga om ett skolbibliotek enligt den definition som framgår av 24 a §, dvs. en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen. Det innebär att skolbibliotekarierna måste ha tid att fortlöpande se till att utbudet uppdateras och anpassas efter de olika elevgrupperna på skolan och till att interagera med övrig personal och elever. Hur omfattande bemanningen ska vara får huvudmännen bedöma vid organiseringen av skolbiblioteksverksamheten utifrån elevsammansättningen och de lokala förutsättningarna. Bemanningen måste dock vara av den omfattningen att de i 24 b § angivna ändamålen med skolbibliotek uppnås, dvs. utöver de ändamål som anges i 2 § bibliotekslagen (2013:801) ska ett skolbibliotek främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Enligt *andra stycket* ska varje huvudman sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand en examen från en annan relevant högskoleutbildning. Att sträva efter att anställa personal som har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap innebär att en huvudman inte kan avstå från att vid en rekrytering söka efter en fackutbildad bibliotekarie, utan ambitionen ska vara att för verksamheten anställa personal med sådan examen. Med examen från en annan relevant högskoleutbildning avses i detta sammanhang t.ex. en grund- eller ämneslärarexamen eller en kandidatexamen inom journalistik eller litteraturvetenskap.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

22 kap. Distansundervisning i vissa skolformer

3 § Följande bestämmelser gäller inte för utbildning där distansundervisning används:

- 2 kap. 6 a § om samråd,
- 2 kap. 24 a–24 d §§ om skolbibliotek,
- 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 §, 13 kap. 5 §, 16 kap. 18 §, 17 kap. 6 §, 17 a kap. 8 § och 19 kap. 20 § om undervisningstid, och

Prop. 2023/24:164 – 15 kap. 11 § första stycket och 18 kap. 11 § första stycket om huvudsakligen skolförlagd utbildning.

För utbildning där distansundervisning används tillsammans med fjärrundervisning gäller inte 21 kap. om fjärrundervisning.

I paragrafen anges vilka bestämmelser i skollagen som inte är tillämpliga vid distansundervisning. Ändringarna innebär att de nya bestämmelserna om skolbibliotek i 2 kap. 24 a–24 d §§ inte gäller för utbildning där distansundervisning används.

23 kap. Entreprenad och samverkan

Allmänna förutsättningar för entreprenad

Vad avses med entreprenad?

2 § Med entreprenad avses i denna lag att en huvudman sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för enligt denna lag. Huvudmannen behåller huvudmannskapet för uppgifter som utförs på entreprenad.

Ett avtal om entreprenad får endast slutas under de förutsättningar som anges i detta kapitel *eller i bestämmelser som det hänvisas till i detta kapitel*.

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag gäller även för uppgifter som utförs på entreprenad, om inte något annat anges i detta kapitel eller i föreskrifter som har meddelats i anslutning till kapitlet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som avses med entreprenad i skollagen och vilka bestämmelser som ska tillämpas vid entreprenad.

Andra stycket ändras så att ett avtal om entreprenad får slutas inte endast under de förutsättningar som anges i detta kapitel utan också under de förutsättningar som anges i bestämmelser som det hänvisas till i detta kapitel. Sådana bestämmelser finns enligt 8 a § i 2 kap. 24 a § tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Staten får utföra vissa uppgifter på entreprenad

4 § Staten får som huvudman för specialskolan och sameskolan utföra endast sådana uppgifter på entreprenad som

1. avses i 8 a, 12 a eller 15 §, eller
2. avser fjärrundervisning enligt 16 § i ett sådant ämne eller i en sådan verksamhet som avses i 12 a eller 15 §.

I paragrafen regleras i vilken omfattning som staten får utföra uppgifter på entreprenad. Att staten är huvudman för specialskolan och sameskolan framgår av 2 kap. 4 §.

Paragrafen ändras så att det framgår att staten även får utföra sådana uppgifter på entreprenad som avses i 8 a §, dvs. uppgifter som avser att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

8 a § Uppgiften att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet enligt 2 kap. 24 a § första stycket får, under de förutsättningar som anges i tredje stycket samma paragraf, överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för ett folkbibliotek på entreprenad inom

1. förskoleklassen,
2. grundskolan,
3. anpassade grundskolan,
4. specialskolan,
5. sameskolan,
6. gymnasieskolan, och
7. anpassade gymnasieskolan.

I paragrafen, som är ny, regleras en huvudmans möjligheter att överlämna uppgiften att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet på entreprenad.

Av paragrafen framgår att uppgiften att tillhandahålla skolbibliotek enligt 2 kap. 24 a § första stycket får under de förutsättningar som anges i samma paragrafs tredje stycke, överlämnas på entreprenad till en annan huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek. Det framgår av 2 kap. 24 a § tredje stycket att förutsättningen för detta är att det finns särskilda skäl, se kommentaren till det stycket. Att övriga bestämmelser om skolbiblioteksverksamhet i 2 kap. 24 a–24 d §§ avseende ändamål, biblioteksplan och bemanning även är tillämpliga vid entreprenad följer av 2 § tredje stycket i detta kapitel. Där anges att de bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag gäller även för uppgifter som utförs på entreprenad, om inte något annat anges i detta kapitel eller i föreskrifter som har meddelats i anslutning till kapitlet.

Enligt 2 § första stycket i detta kapitel behåller huvudmannen huvudmannskapet för uppgifter som utförs på entreprenad. Det innebär att huvudmannen ansvarar för att se till att exempelvis det som i enlighet med 2 kap. 24 c § första stycket har angetts i skolbiblioteksplanen om hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås också ska tillämpas vid utförandet av entreprenaden.

Av *punktlistan* framgår att uppgiften att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet får överlämnas på entreprenad inom förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

9.2 Förslaget till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801)

10 § För skolbibliotek finns utöver vad som gäller enligt denna lag ytterligare bestämmelser i 2 kap. 24 a–24 d §§ skollagen (2010:800).

Paragrafen innehåller en upplysning om att det i skollagen finns ytterligare bestämmelser om skolbibliotek.

Prop. 2023/24:164 Paragrafen ändras till följd av de nya bestämmelserna om skolbibliotek i 2 kap. 24 a–24 d §§ skollagen. Se kommentaren till de bestämmelserna. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Sammanfattning av relevanta delar av betänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3)

Prop. 2023/24:164
Bilaga 1

Bemannade skolbibliotek har stor betydelse för elevers bildning och utbildning. Kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten ska alltid vara hög, oavsett var verksamheten bedrivs och oavsett vilken huvudman som ansvarar för den. Utredningen föreslår åtgärder för att stärka skolbiblioteken i syfte att ge elever likvärdig tillgång till ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet med fackutbildade bibliotekariéer.

Elevers tillgång till skolbibliotek

Det finns i dag ingen närmare precisering i skollagen av vad som avses med ”tillgång till skolbibliotek” och det saknas också en tydlig definition av vad ett skolbibliotek är. Utredningen föreslår att skollagen ska definiera att skolbibliotek ska vara en gemensam och ordnad resurs med ett utbud av digitala och analoga medier som ska präglas av allsidighet och kvalitet och ställas till elevernas och lärarnas förfogande. Beståndets utformning och beskaffenhet har avgörande betydelse för hur skolbiblioteksverksamheten kan främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet.

Utvecklingen av skolbibliotekets utbud behöver prioriteras ekonomiskt och rektor och skolhuvudmannen har ett stort ansvar i detta sammanhang. Det finns också statsbidrag att söka för att utveckla beståndet på skolbiblioteken. Kulturrådet fördelar det så kallade inköpsstödet som syftar till att förbättra tillgången på litteratur på folk- och skolbiblioteken. I dag finns en tendens att inköpsstödet främst kommer folkbibliotek till del, vilket innebär att skolbibliotekens behov av böcker och andra medier inte alltid tillgodoses. Utredningen föreslår därför att en förutsättning för att en kommun ska kunna få inköpsstöd ska vara att inte bara folkbibliotek, utan även skolbibliotek som är belägna i kommunen, får ta del av stödet. Förslaget innebär inte att samtliga skolor belägna i kommunen måste ingå i kommunens ansökan.

Det finns i dag exempel på skolor som, i stället för att erbjuda skolbiblioteksverksamhet på den egna enheten, samverkar med ett folkbibliotek som ligger relativt långt från skolan. Utredningen föreslår en reglering som innebär att eleverna i första hand ska ha tillgång till skolbibliotek på den egna skolenheten.

Det är viktigt att skolbiblioteket inte ligger för långt från eleverna. Elevers läsande och medie- och informationskunnighet stimuleras genom daglig tillgång till skönlitteratur, sakprosa och digitala medier. Kontinuerlig kontakt med skolbibliotekarién är väsentlig både för eleverna och för lärarna. Genom att skolbibliotekariéer och lärare samarbetar kan skolbiblioteksverksamheten stärka undervisningen i skolans alla ämnen.

Skolbiblioteket är också viktigt för många elevers trygghet och för deras personliga och intellektuella utveckling. I skolbiblioteket finns ofta möjlighet till läxläsning och annat skolarbete i en ostörd miljö och själva

Skolbibliotekarien har en central betydelse

Utredningen föreslår att det ska framgå av skollagen att skolbibliotek ska vara bemannade. Syftet med förslaget är att stärka likvärdigheten och kvaliteten i skolbiblioteksverksamheten.

Vilken bemanningsgrad som är lämplig påverkas av flera faktorer, såsom antal elever, elevers olika behov, skolbibliotekariens uppdrag och skolans övriga bemanning. Flera av utredningens förslag förväntas öka förståelsen för behovet av hög bemanning. Bland annat föreslås att syftet med skolbibliotek ska regleras i skollagen och utredningens bedömning är att syftet, såsom det är formulerat i förslaget, inte kan uppnås med alltför låg bemanning.

Det finns stora fördelar med att en skolbibliotekarie finns på skolan under större delen av skoldagen. Det underlättar samarbetet med lärarna och det ger goda förutsättningar för skolbibliotekarien att bygga relationer med eleverna och att på olika sätt bidra till skolornas värdegrunds- och trygghetsarbete. En skolbibliotekarie som i stor utsträckning är på plats på skolan främjar också ett aktivt och regelbundet arbete med skolbiblioteksmiljön. Ett digitalt skolbibliotekariestöd kan på olika sätt komplettera det arbete som skolbibliotekarier utför, men det är utredningens uppfattning att digitala lösningar inte kan ersätta en skolbibliotekarie som är på plats och möter elever.

Huvudmannen ska, enligt utredningens förslag, sträva efter att i första hand anställa personal som har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap. Fackutbildade bibliotekarier har, genom sin professionsförberedande utbildning, fått möjlighet att utveckla kunskaper och färdigheter som ger dem särskilt goda förutsättningar att främja elevers läsande och medie- och informationskunnighet. I andra hand kan personal med en annan relevant examen, exempelvis lärarexamen, anställas för skolbiblioteksverksamheten. Bland dem som i dag är anställda för att arbeta i skolbibliotek är en relativt stor andel lärare. Lärare har ofta erfarenhet, kunskap och utbildning som gör att de kan bidra till skolbiblioteksverksamheten.

/.../

Främja läsande och medie- och informationskunnighet

I dag saknas reglering i skollagen av syftet med skolbibliotek. Utredningen föreslår att skollagen ska tydliggöra att syftet med skolbiblioteket är att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet. Skolbibliotekets ansvar och roll på skolan förtydligas därmed och den specifika kompetens som skolbibliotekarier bidrar med synliggörs.

Skolbibliotekets tradition när det gäller att främja läsande är stark, och ska fortsätta vara det. En god läsförståelse är avgörande för att eleverna ska klara sina studier i alla ämnen och skolbiblioteket kan spela en viktig

roll för att främja såväl läsintresset som läsförmågan. Skolbibliotekarier kompletterar ofta lärarnas undervisning om läsning och texter bland annat genom att uppmärksamma det fria läsandet. Detta läsande har både ett värde i sig och spelar stor roll för att eleverna ska utveckla den läsförmåga som behövs för att tillgodogöra sig undervisningen i skolan.

Skolbiblioteken ska också bidra till att främja elevernas medie- och informationskunnighet. Förmågan att finna, analysera, kritiskt värdera och skapa information i olika medier och sammanhang är central. Liksom läsförståelse är medie- och informationskunnighet en förmåga som är väsentlig för elevers möjligheter att fungera som samhällsmedborgare och att delta i det demokratiska samtalet samt för kunskapsutvecklingen i skolans alla ämnen.

/.../

Det systematiska kvalitetsarbetet

Skolbiblioteksverksamheten synliggörs sällan i det systematiska kvalitetsarbetet, vilket innebär att det instrument för styrning, uppföljning och utveckling som det systematiska kvalitetsarbetet utgör ofta saknas för skolbiblioteken. Det innebär också att ett väsentligt tillfälle för att skapa delaktighet om frågor som rör skolbiblioteksverksamheten går förlorat. Genom att skolbiblioteksverksamheten i högre grad ingår i det systematiska kvalitetsarbetet kan skolbibliotekets pedagogiska funktion stärkas och förutsättningarna för ett samarbete mellan skolbibliotekarier och lärare förbättras. Utredningen föreslår därför att Skolverket ska ges i uppdrag att revidera sina allmänna råd om systematiskt kvalitetsarbete, för att tydliggöra att skolbibliotekets verksamhet bör vara del av kvalitetsarbetet.

Rektor är ansvarig för skolenheternas kvalitetsarbete och det är därför väsentligt att rektor är väl insatt i skolbiblioteksverksamheten. Rektor bör, bland annat av detta skäl, enligt utredningen, vara chef över personalen i skolbiblioteket.

En biblioteksplan, som kopplas till det systematiska kvalitetsarbetet, kan spela en väsentlig roll i uppföljningen, analysen och utvecklingen av skolbiblioteksverksamheten. I en sådan plan synliggörs skolbibliotekets funktioner bland annat genom konkretiserade mål och visioner samt aktiviteter. I dag är biblioteksplaner obligatoriska för kommuner enligt bibliotekslagen. Utredningen föreslår att alla skolhuvudmän, även enskilda, ska anta skolbiblioteksplaner. Skolbiblioteksplanen kan för kommunala skolor även fortsättningsvis vara en del av den kommunala biblioteksplanen.

Samverkan med ett annat bibliotek kan vara en lösning

I första hand ska skolbiblioteksverksamheten erbjudas eleverna på den egna skolenheten. Om det finns särskilda skäl kan skolbiblioteksverksamheten i stället organiseras genom att skolan samverkar med ett folkbibliotek eller med ett skolbibliotek på en annan skolenhet. Det gäller om

biblioteket ligger i skolans direkta närhet eller om skolan har få elever. Möjligheten till samverkan kan bidra till att även elever på mindre skolor får tillgång till en kvalitativ verksamhet och ett brett och varierat bestånd. Det är emellertid viktigt att samma regler gäller för all skolbiblioteksverksamhet, oavsett om den organiseras i samverkan eller på den egna skolenheten.

Utredningen föreslår att samverkan ska regleras i en skriftlig överenskommelse. En sådan överenskommelse förväntas tydliggöra parternas ansvarsområden och minska risken för oklarheter när det gäller bland annat lokaler, budget, öppettider och bibliotekariernas uppdrag. Överenskommelserna ska enligt utredningens förslag anmälas till Kungliga biblioteket, KB, bland annat i syfte att stärka statens kunskap om hur skolbiblioteksverksamheter i landet organiseras genom samverkan.

Målgrupper

Skollagens nuvarande bestämmelse om tillgång till skolbibliotek gäller elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Däremot gäller bestämmelsen om tillgång till skolbibliotek inte elever i förskoleklassen, trots att även dessa elever sedan 2018 omfattas av skolplikt. Vanligen får dock även elever i förskoleklassen tillgång till skolbiblioteken och utredningen föreslår att skollagens regler om skolbibliotek även ska gälla förskoleklassen.

En annan elevgrupp som saknar rätt att få tillgång till skolbibliotek är elever som får distansundervisning, även om inget hindrar att dessa elever erbjuds skolbiblioteksverksamhet när så är möjligt. Enligt utredningens uppfattning är det dock inte lämpligt att införa krav på tillgång till skolbibliotek vid distansundervisning. Det behöver även fortsättningsvis finnas utrymme för stor flexibilitet vid organisering av distansundervisning, eftersom skolsituationen för elever som får sådan undervisning ofta på många sätt är extraordinär.

Det finns i dag inte heller krav på tillgång till bibliotek inom förskolan eller den kommunala vuxenutbildningen. Kontinuerlig kontakt med en bibliotekarie kan dock ha stor betydelse även för barn i förskolan och för elever inom den kommunala vuxenutbildningen. Läsfrämjande insatser och medie- och informationskunnighet är väsentliga inslag även inom dessa skolformer. Utredningen föreslår därför att regeringen ska tillsätta en statlig utredning om tillgång till bibliotek i förskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

/.../

Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801)

Härigenom föreskrivs i fråga om bibliotekslagen (2013:801) att 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) ska eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek.

Enligt 2 kap. 30 a § skollagen (2010:800) ska eleverna i *förskoleklassen*, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek. *Syftet med skolbibliotek framgår av 2 kap. 30 b § skollagen. Bestämmelser om bemanning av skolbibliotek finns i 2 kap. 30 c § skollagen.*

11 §¹

Varje region och de kommuner som inte ingår i en region ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.

Varje region och de kommuner som inte ingår i en region ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek, *och när det är lämpligt de skolbibliotek som är verksamma i länet.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹ Senaste lydelse 2019:961.

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 36 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 3 §, 2 kap. 1 §, 22 kap. 3 § och 23 kap. 1 § samt rubriken närmast före 2 kap. 35 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 30 a–30 c och 23 kap. 27 §§, samt närmast före 2 kap. 30 a–30 c och 23 kap. 27 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

I denna lag avses med

– *distansundervisning*: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– *elev*: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– *fjärrundervisning*: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– *fristående fritidshem*: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– *fristående förskola*: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– *fristående skola*: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– *förskoleenhet*: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– *lovskola*: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– *skolbibliotek*: 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,

– *skolenhet*: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– *undervisning*: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och

– *utbildning*: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

2 kap.²

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- skolbibliotek (30 a–c §§)

– *registerkontroll av personal* (31–33 §§),

– *kompetensutveckling* (34 §),
och

– *lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek* (35 och 36 §§).

– lokaler och utrustning (35 §).

Skolbibliotek

Tillgång

30 a §

Eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till bemannade skolbibliotek på den egna skolenheten.

Om det finns särskilda skäl, får skolbiblioteket även organiseras i samverkan med ett folkbibliotek eller ett skolbibliotek på en annan skolenhet, enligt 23 kap. 27 §.

² Senaste lydelse 2018:608

Syfte med skolbibliotek

30 b §

Skolbiblioteket syftar till att främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Varje huvudman ska i en biblioteksplan precisera hur syftet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås. Kommuner och regioner kan antingen anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den kommunala eller regionala biblioteksplan som ska antas enligt 17 § bibliotekslagen (2013:801).

Bemanning av skolbibliotek

30 c §

Varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand annan relevant examen.

Lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek **Lokaler och utrustning**

35 §

För utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.

22 kap.³

3 §

Följande bestämmelser gäller inte för utbildning där distansundervisning används:

- 2 kap. 6 a § om samråd,
- 2 kap. 36 § om skolbibliotek
- 2 kap. 30 a–30 c §§ om skolbibliotek,
- 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 §, 13 kap. 5 §, 16 kap. 18 §, 17 kap. 6 §, 17 a kap. 8 § och 19 kap. 20 § om undervisningstid, och
- 15 kap. 11 § första stycket och 18 kap. 11 § första stycket om huvudsakligen skolförlagd utbildning.

23 kap.⁴

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- allmänna förutsättningar för entreprenad (2–7 §§),
- vad som får överlämnas på entreprenad (8–19 §§),
- bemyndigande om entreprenad (20 §),
- samverkan (21–24 §§),
- överlåtelse av ansvar för medicinska insatser (25 och 26 §§), och
 - överenskommelse om skolbiblioteksverksamhet (27 §).

Överenskommelse om skolbiblioteksverksamhet

27 §

En huvudman får, om det finns särskilda skäl, organisera sådan skolbiblioteksverksamhet som anges i 2 kap. 30 a–30 c §§ tillsammans med ett folkbibliotek eller med en annan skolenhet. I sådana fall ska en skriftlig överenskommelse tecknas mellan parterna.

I en överenskommelse enligt första stycket ska följande anges: parterna, den eller de skolenheter överenskommelsen avser samt innehåll och omfattning.

En överenskommelse enligt första och andra stycket ska anmälas till Kungl. biblioteket. Anmälningskravet gäller dock inte vid samverkan om skolbiblioteksverksamhet mellan två skolenheter inom samma huvudmans organisation.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

⁴ Senaste lydelse 2020:605

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande inkommit från Arjeplogs kommun, Avesta kommun, Barnombudsmannen, Delegationen mot segregation, DIK, Eskilstuna kommun, Friskolornas riksförbund, Föreningen för Regional biblioteksverksamhet, Göteborgs kommun, Heby kommun, Hela Sverige ska leva, Hässleholms kommun, Högskolan i Borås, Idéburen välfärd, Idéburna skolors riksförbund, Kammarrätten i Göteborg, Klippans kommun, Kumla kommun, Kungliga biblioteket, Kungsörs kommun, Lerums kommun, Linnéuniversitetet, Lomma kommun, Luleå kommun, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Motala kommun, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för Kulturanalys, Myndigheten för tillgängliga medier, Nordicom, Nätverket unga för tillgänglighet, Piteå kommun, Region Gotland, Region Halland, Region Stockholm, Region Västerbotten, Sala kommun, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens kulturråd, Statens medieråd (nuvarande Mediemyndigheten), Statens skolinspektion, Statens skolverk, Stockholms kommun, Svensk biblioteks förening, Sveriges författarfond, Sveriges författarförbund, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Trollhättans kommun, Uppsala universitet, Vimmerby kommun, Vännäs kommun, Ydre kommun, Åsele kommun och Östersunds kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Academedia AB, Bibliotek Sundbyberg, BTJ, Dyslexiförbundet och Svenska dyslexiföreningen, Föräldraalliansen Sverige, IBBY Sverige, Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, Läromedelsföretagen, Läsrörelsen, Nationella skolbiblioteksgruppen, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Kalmar, Region Norrbotten, Region Sörmland, Region Östergötland, Riksförbundet DHB, Skolbibliotek Syd, Skärgårdarnas riksförbund, Studentlitteratur, Svenska barnboksakademien, Waldorfskolofederationen, Västra Götalandsregionen, Ödeshögs kommun, 170 privatpersoner i ett gemensamt remissyttrande samt ett antal privatpersoner.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med något yttrande: Autism- och Aspergerförbundet, Bengtsfors kommun, Elevernas riksförbund, Folkbildningsrådet, Funktionsrätt Sverige, Internetstiftelsen, Järfälla kommun, Ludvika kommun, Malung-Sälens kommun, Nybro kommun, Ockelbo kommun, Olofströms kommun, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, FUB, Regelrådet, Sameskolstyrelsen, Skolforskningsinstitutet, Småkom, Sotenäs kommun, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges Utbildningsradio AB, Synskadades riksförbund, Tranås kommun, Universitetskanslersämbetet och Vision.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹

dels att 2 kap. 36 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 1 §, 22 kap. 3 § och 23 kap. 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 35 § ska lyda ”Lokaler och utrustning”,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 2 kap. 24 a–24 d §§ och 23 kap. 8 a §, och närmast före 2 kap. 24 a–24 d §§ och 23 kap. 8 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §²

I detta kapitel finns bestämmelser om

– huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),

– kommuners resursfördelning (8 b §),

– ledningen av utbildningen (9–12 §§),

– lärare och förskollärare (13–24 §§),

– *skolbibliotek (24 a–24 d §§),*

– elevhälsa (25–28 §§),

– studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),

– registerkontroll av personal (31–33 §§),

– nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och

– lokaler och utrustning *och* – lokaler och utrustning (35 §).

tillgång till skolbibliotek (35 och

36 §§).

Skolbibliotek

Tillgång

24 a §

Eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha tillgång till

¹ Senaste lydelse av 2 kap. 36 § 2022:1315.

² Senaste lydelse 2023:393.

skolbibliotek på den egna skolenheten.

Med skolbibliotek avses i denna lag en samlad, gemensam och ordnad verksamhet med ett allsidigt och målgruppsanpassat utbud av analoga och digitala medier som ställs till lärarnas och elevernas förfogande för att användas som en resurs i undervisningen.

Om det finns särskilda skäl, får skolbiblioteket i stället tillhandahållas

– på en annan av huvudmannens skolenheter eller, om det är fråga om en kommunal huvudman, på kommunens folkbibliotek, eller
– genom att överlämnas på entreprenad enligt 23 kap. 8 a § till en annan huvudman inom skolväsendet eller till en huvudman för ett folkbibliotek.

Ändamål

24 b §

Utöver de ändamål som anges i 2 § bibliotekslagen (2013:801) ska ett skolbibliotek främja elevernas läsande och medie- och informationskunnighet.

Biblioteksplaner

24 c §

Varje huvudman ska i en biblioteksplan precisera hur ändamålet med skolbiblioteksverksamheten ska uppnås.

En kommun eller en region kan anta en särskild skolbiblioteksplan eller beskriva skolbiblioteksverksamheten i den biblioteksplan som den ska anta enligt 17 § bibliotekslagen (2013:801).

Om huvudmannen avser att med tillämpning av 24 a § tredje stycket tillhandahålla skolbiblioteksverksamheten för en skolenhet på en annan plats än på den egna skolenheten ska även detta och de

Bemanning

24 d §

Skolbiblioteken ska vara bemannade i sådan utsträckning att ändamålen med skolbibliotek uppnås.

Varje huvudman ska sträva efter att för skolbiblioteksverksamheten anställa personal som i första hand har en examen från en högskoleutbildning inom biblioteks- och informationsvetenskap eller i andra hand en examen från en annan relevant högskoleutbildning.

22 kap.

3 §³

Följande bestämmelser gäller inte för utbildning där distansundervisning används:

- 2 kap. 6 a § om samråd,
- 2 kap. 36 § om skolbibliotek, – 2 kap. 24 a–24 d §§ om skolbibliotek,
- 10 kap. 5 §, 11 kap. 7 §, 12 kap. 5 §, 13 kap. 5 §, 16 kap. 18 §, 17 kap. 6 §, 17 a kap. 8 § och 19 kap. 20 § om undervisningstid, och
- 15 kap. 11 § första stycket och 18 kap. 11 § första stycket om huvudsakligen skolförlagd utbildning.

För utbildning där distansundervisning används tillsammans med fjärrundervisning gäller inte 21 kap. om fjärrundervisning.

23 kap.

2 §⁴

Med entreprenad avses i denna lag att en huvudman sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för enligt denna lag. Huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad.

Ett avtal om entreprenad får endast slutas under de förutsättningar som anges i detta kapitel.

Ett avtal om entreprenad får endast slutas under de förutsättningar som anges i detta kapitel eller i bestämmelser som det hänvisas till i detta kapitel.

³ Senaste lydelse 2020:605.

⁴ Senaste lydelse 2020:605.

De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag gäller även för uppgifter som utförs på entreprenad, om inte något annat anges i detta kapitel eller i föreskrifter som har meddelats i anslutning till kapitlet.

Lydelse enligt SFS 2024:410

Föreslagen lydelse

4 §

Staten får som huvudman för specialskolan och sameskolan utföra endast sådana uppgifter på entreprenad som

1. avses i 12 a § eller 15 §, eller
2. avser fjärrundervisning enligt 16 § i ett sådant ämne eller i en sådan verksamhet som avses i 12 a eller 15 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

När skolbiblioteksverksamhet får överlämnas på entreprenad

8 a §

Uppgiften att tillhandahålla skolbiblioteksverksamhet enligt 2 kap. 24 a § första stycket får under de förutsättningar som anges i tredje stycket samma paragraf överlämnas till en annan huvudman inom skolväsendet eller en huvudman för ett folkbibliotek, på entreprenad inom

1. förskoleklassen,
2. grundskolan,
3. anpassade grundskolan,
4. specialskolan,
5. sameskolan,
6. gymnasieskolan, och
7. anpassade gymnasieskolan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801)

Härigenom föreskrivs att 10 § bibliotekslagen (2013:801) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) ska eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ha tillgång till skolbibliotek.

För skolbibliotek finns utöver vad som gäller enligt denna lag ytterligare bestämmelser i 2 kap. 24 a–24 d §§ skollagen (2010:800).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

¹ Senaste lydelse 2023:355.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-06-19

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och Ingemar Persson samt justitierådet Cecilia Renfors

Stärkta skolbibliotek

Enligt en lagrådsremiss den 13 juni 2024 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i skollagen (2010:800),
2. lag om ändring i bibliotekslagen (2013:801).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Karin Flemström, biträdd av departementssekreteraren Ylva Gunnars.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utbildningsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 juli 2024

Närvarande: statsråd Ankarberg Johansson, ordförande, och statsråden Roswall, Tenje, M Persson, Malmer Stenergard, Brandberg, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet M Persson

Regeringen beslutar proposition Stärkta skolbibliotek