

Regeringens proposition

2012/13:147



Ny bibliotekslag

Prop.
2012/13:147

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 april 2013

Fredrik Reinfeldt

Lena Adelsohn Liljeroth
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till en ny bibliotekslag. Förslaget syftar till att anpassa lagen till de omvärldsförändringar som har skett sedan den nuvarande bibliotekslagens (1996:1596) tillkomst och till att tillgodose behovet av uppföljning.

I förslaget klargörs vad som avses med det allmänna biblioteksväsendet och vad som ska vara det allmänna biblioteksväsendets syfte och ändamål. Förutom bibliotekens betydelse för det demokratiska samhällets utveckling och deras roll för kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning lyfts även deras betydelse för att främja litteraturens ställning fram.

Bibliotekens uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt vissa prioriterade grupper förtydligas och utvidgas. De prioriterade grupperna är personer med funktionsnedsättning, personer med annat modersmål än svenska och nationella minoriteter. Folkbiblioteken får också i uppdrag att ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning.

Vid folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur oavsett publiceringsform, det vill säga oavsett om den tillhandahålls i fysisk form eller digitalt som till exempel e-böcker. Det föreslås också att folkbiblioteken ska främja kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet. Förslaget innebär vidare att ett grundläggande kvalitetskrav införs när det gäller folkbibliotekens utbud av medier och tjänster.

Ansvarsfördelningen mellan olika biblioteks huvudmän tydliggörs. Folkbiblioteken ska även fortsättningsvis vara ett kommunalt ansvar. Det föreslås även att det i lagen anges att en myndighet ska ha nationell överblick över det allmänna biblioteksväsendet.

Den nya bibliotekslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till bibliotekslag	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Den nuvarande bibliotekslagen	7
5	En ny bibliotekslag	8
6	Lagens tillämpningsområde – det allmänna biblioteksväsendet ..	9
7	Ändamålet med det allmänna biblioteksväsendet	11
8	Ansvarsfördelning	15
9	Särskilda målgrupper inom det allmänna biblioteksväsendet	16
10	Folkbibliotek	19
10.1	Folkbibliotek tillgängliga för alla	19
10.2	Folkbiblioteken ska främja läsning	23
10.3	Barn och ungdomar på folkbiblioteken	25
10.4	Avgiftsfrihet vid folkbiblioteken	27
11	Skolbibliotek	33
12	Regional biblioteksverksamhet	34
13	Högskolebibliotek	36
14	Lånecentraler	37
15	Samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet	38
16	Biblioteksplaner	42
17	Ansvar för samverkan och uppföljning	45
18	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	49
19	Konsekvenser av förslaget till ny bibliotekslag	49
20	Författningskommentar	53
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian (Ds 2012:13)	62
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	63
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	66
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	68
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	71
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 2013	73

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:147

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till bibliotekslag.

2 Förslag till bibliotekslag

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs av:

1. folkbibliotek,
2. skolbibliotek,
3. regional biblioteksverksamhet,
4. högskolebibliotek,
5. lånecentraler, och
6. övrigt offentligt finansierad biblioteksverksamhet.

Ändamål

2 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

Ansvarsfördelning

3 § Bibliotekshuvudmän är kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda.

1. För folkbibliotek ansvarar kommunerna.
2. För skolbibliotek ansvarar kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800).
3. För regional biblioteksverksamhet ansvarar landstingen och de kommuner som inte ingår i ett landsting.
4. För högskolebibliotek vid universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ansvarar staten.
5. För lånecentraler ansvarar staten.
6. För övrigt offentligt finansierad biblioteksverksamhet ansvarar den som enligt särskilda bestämmelser är huvudman för verksamheten.

Om ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av någon annan än huvudmannen ansvarar huvudmannen för att den som driver biblioteket följer bestämmelserna i denna lag.

Prioriterade grupper

4 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att utifrån deras olika behov och förutsättningar erbjuda litteratur och tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av information.

5 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur på

1. de nationella minoritetsspråken,
2. andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska, och
3. lättläst svenska.

Folkbibliotek

6 § Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov.

Folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

7 § Folkbiblioteken ska särskilt främja läsning och tillgång till litteratur.

Folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet.

8 § Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bland annat genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar.

9 § På folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur under en viss tid oavsett publiceringsform.

Första stycket hindrar inte att folkbiblioteken tar ut

1. ersättning för kostnader för porto, fotokopiering och andra liknande tjänster, och
2. avgift för de fall låntagare inte inom avtalad tid lämnar tillbaka det som de har lånat.

Skolbibliotek

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

Regional biblioteksverksamhet

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

Högskolebibliotek

12 § Det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Dessa

Prop. 2012/13:147 bibliotek ska svara för biblioteksverksamhet inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid universitetet eller högskolan.

Lånecentraler

13 § För en kompletterande informations- och medieförsörjning ska det finnas en eller flera lånecentraler.

Samverkan

14 § I syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser ska bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet samverka.

15 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande.

Skyldigheten att avgiftsfritt ställa litteratur till förfogande gäller inte för folk- eller skolbibliotek.

16 § Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att folk- eller skolbibliotek avgiftsfritt ställer litteratur till förfogande för ett bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet som är beläget utanför kommungränsen.

Biblioteksplaner

17 § Kommuner och landsting ska anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet.

Uppföljning

18 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.

Myndigheten ska tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014, då bibliotekslagen (1996:1596) ska upphöra att gälla.

Promemorian Ny bibliotekslag (Ds 2012:13) har utarbetats och remissbehandlats. En sammanfattning av förslagen i promemorian finns i *bilaga 1*. Lagförslagen i promemorian finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Kulturdepartementet (dnr Ku2012/836/RFS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 mars 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitten 6, 10.4 och 15 samt i författningskommentaren. Regeringen har i propositionen i huvudsak följt Lagrådets synpunkter.

I förhållande till lagrådsremissen har även vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Den nuvarande bibliotekslagen

Den nuvarande bibliotekslagen (1996:1596) trädde i kraft den 1 januari 1997. Behovet av en bibliotekslag hade dock diskuterats vid flera tillfällen tidigare.

Litteraturutredningen konstaterade 1974 i sitt huvudbetänkande Boken (SOU 1974:5) att biblioteksstandarden var ojämn i landet och i betänkandet fördes en diskussion om en normerande bibliotekslag som skulle ange en minimistandard för service och lagfästa principen om avgiftsfria boklån. Utredningen lämnade emellertid inte något förslag till en bibliotekslag. Regeringen avvisade i en efterföljande proposition tanken på bibliotekslagstiftning, men konstaterade att standardskillnaderna inom biblioteksverksamheten var stora och föreslog i stället andra insatser, bland annat statliga bidrag till bokbussar, arbetsplatsutlåning och biblioteksupprustning (prop. 1975:20).

Den kulturutredning som tillsattes 1993 lämnade i betänkandet Kulturpolitikens inriktning (SOU 1995:84) förslag om att en bibliotekslag skulle införas. Med utgångspunkt i betänkandet föreslog regeringen en bibliotekslag, som antogs av riksdagen (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129).

Bibliotekslagen omfattar hela det allmänna biblioteksväsendet, det vill säga bibliotek som kommuner, landsting och staten ansvarar för. Lagen utgår från bedömningen att det är angeläget att vissa grundläggande principer inom det allmänna biblioteksväsendet lagfästs. Syftet med lagens införande var främst att säkerställa avgiftsfria boklån och ett över hela landet fungerande biblioteks nätverk.

Den nuvarande bibliotekslagen är en ramlag som anger övergripande principer och riktlinjer för det offentligt finansierade biblioteksväsendet. Lagen ställer upp skyldigheter för det allmänna att ge enskilda tillgång

Prop. 2012/13:147 till biblioteksservice. Lagen ger däremot inte den enskilde möjlighet att kräva en rättighet av visst slag.

Den nuvarande bibliotekslagen innehåller i huvudsak bestämmelser om kommunernas skyldighet att tillhandahålla folkbibliotek, folkbibliotekens avgifter, ansvarsfördelning och huvudmannaskap inom det allmänna biblioteksväsendet, samverkan mellan biblioteksverksamheterna, särskilda gruppers tillgång till folk- och skolbibliotek samt om reglering av fjärrlånesystemet.

År 2004 infördes ett krav på kommuner och landsting att anta biblioteksplaner för sina biblioteksverksamheter (prop. 2004/05:1 utgiftsområde 17, bet. 2004:KrU1, rskr. 2004/05:97). Samtidigt infördes ett krav på samverkan mellan bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet.

5 En ny bibliotekslag

Regeringens förslag: En ny bibliotekslag införs.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot att en ny bibliotekslag införs.

Skälen för regeringens förslag: Den 19 augusti 2009 fick utredaren och bibliotekskonsulten Inger Eide Jensen i uppdrag att utvärdera bibliotekslagen (Ku2009/1513/KV). Syftet var att undersöka hur bibliotekslagen hade fungerat i praktiken och om målen med lagen hade uppnåtts. Uppdraget innebar bland annat att översiktligt kartlägga och analysera bibliotekslagens tillämpning inom biblioteksväsendet i allmänhet och folkbiblioteken i synnerhet, belysa relevanta omvärldsförändringar efter lagens tillkomst, överväga behovet av att revidera lagen och lämna förslag på eventuella ändringar samt överväga formerna för uppföljning och tillsyn av lagens tillämpning.

I utvärderingen (Ku2009/1518/KV) konstateras att biblioteksväsendet har genomgått stora förändringar sedan lagens ikraftträdande 1997. Den digitala utvecklingen har satt tydliga avtryck i bibliotekens verksamhet och påverkat såväl medievanor som användningen av bibliotekens utbud av medier och tjänster. Dessutom har sätten att framställa och distribuera kultur- och informationsbärande medier förändrats i grunden.

Det är framför allt de stora omvärldsförändringarna och behovet av ökad samordning och uppföljning som motiverar förändringar i bibliotekslagen. Till det kommer att 1996 års bibliotekslag huvudsakligen utgår från folkbibliotekens verksamhet och inte på ett rättvisande sätt speglar verksamheten inom hela det allmänna biblioteksväsendet.

Med hänsyn till den stora mängd förändringar som en revidering av 1996 års lag skulle kräva är regeringens förslag i stället att en ny bibliotekslag införs. På så vis ges möjlighet att förbättra lagens struktur och göra den tydligare, modernare och mer användarvänlig.

Regeringens förslag: Lagen ska omfatta hela det allmänna biblioteksväsendet. Det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs av folkbibliotek, skolbibliotek, regional biblioteksverksamhet, högskolebibliotek, lånecentraler och övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians förslag finns dock inte skrivningen om att det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser är positiva till att en överblick över det allmänna biblioteksväsendet ges i lagen och att definitionen förtydligas.

Ett antal remissinstanser, däribland *Svensk biblioteksförning*, konstaterar dock att uppräknningen av vilka bibliotekstyper som ingår i det allmänna biblioteksväsendet inte är komplett. Några remissinstanser, bland dem *Sveriges Författarförbund*, anser att punkten ”övriga offentligt finansierade bibliotek” bör specificeras eller exemplifieras för att underlätta förståelsen. Förbundet föreslår att lydelsen byts ut till ”övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet”.

Kungl. biblioteket och *Statens kulturråd* anser att en distinktion bör göras mellan den biblioteksverksamhet som är direkt tillgänglig för användarna och den verksamhet som fungerar som stödfunktion.

Flera remissinstanser ser det som en förbättring att begreppet länsbibliotek ersätts med regional biblioteksverksamhet.

Skälen för regeringens förslag: I den inledande paragrafen i 1996 års bibliotekslag konstateras att lagen innehåller bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Med detta avses den biblioteksverksamhet som i huvudsak finansieras med offentliga medel. För att förtydliga ramen för bibliotekslagen föreslås att motsvarande bestämmelse i den nya lagen också ska ange de delar som det allmänna biblioteksväsendet består av, det vill säga folkbiblioteken, skolbiblioteken, högskolebiblioteken, den regionala biblioteksverksamheten (tidigare länsbiblioteken), lånecentraler och övriga offentligt finansierade bibliotek. Detta innebär inte någon förändring i sak, utan avsikten med en uppräkning är att underlätta för läsaren av lagen att få en överblick över vilka verksamheter som omfattas.

Lagrådet har efterfrågat ett klarläggande av innebörden av begreppet övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet. Som framgår ovan är lagen avsedd att tillämpas på biblioteksverksamhet som i huvudsak finansieras med offentliga medel. Det innebär att biblioteksverksamhet som har en offentlig huvudman och som till övervägande del finansieras med anslag från det allmänna omfattas, medan en biblioteksverksamhet med en enskild huvudman som får en liten del av sin finansiering genom bidrag från det allmänna faller utanför tillämpningsområdet. Som fram-

Prop. 2012/13:147 går av avsnitt 8 ingår vissa enskilda huvudmän i det allmänna biblioteksväsendet, men det rör sig då om verksamhet som i allt väsentligt finansieras med allmänna medel.

Förslaget innebär att begreppet länsbibliotek helt utgår ur lagen och ersätts med begreppet regional biblioteksverksamhet. Skälen för det är att begreppet länsbibliotek närmast för tankarna till ett för allmänheten tillgängligt bibliotek, vilket inte överensstämmer med hur landstingens biblioteksverksamhet är utformad.

Det finns heller inte någon anledning att kräva att landstingen ska bedriva verksamhet som förutsätter egna fysiska bibliotek. Däremot är det viktigt att landstingen bedriver biblioteksverksamhet med syfte att främja folkbibliotekens samarbete, kunskapsutveckling och kvalitet. Se vidare om det nya begreppet *regional biblioteksverksamhet* i avsnitt 12.

Flera remissinstanser har konstaterat att den i promemorian föreslagna uppräknings av vilka bibliotekstyper som ingår i det allmänna biblioteksväsendet inte är komplett. Det är enligt regeringens uppfattning naturligt att en uppräknings av detta slag behöver begränsas; bestämmelsen skulle bli allt för omfattande om samtliga former av offentlig biblioteksverksamhet skulle räknas upp. Urvalet av bibliotekstyper är dock inte på något sätt avsett att återspegla en gradering av de olika bibliotekstyperna. Utgångspunkten är att de bibliotekstyper som anges särskilt bör motsvara de för vilka specifika bestämmelser finns i lagen. Den biblioteksverksamhet som remissinstanserna har påpekat inte särskilt nämns i bestämmelsen omfattas i stället av övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet, så länge verksamheten är offentligt finansierad. Regeringen finner mot den bakgrunden ingen anledning att föreslå att ytterligare bibliotekstyper ska anges särskilt.

Blekinge läns landsting har konstaterat att det inte finns några särskilda bestämmelser om sjukhusbibliotek i lagen trots att de enligt promemorians förslag till 1 § anges särskilt som en del av det allmänna biblioteksväsendet. I linje med vad som anförts ovan om vilka bibliotekstyper som bör anges särskilt, och för att bestämmelsen inte ska ge en felaktig bild av att det finns krav på att varje sjukhus måste kunna tillhandahålla bibliotek, innebär regeringens förslag att sjukhusbibliotek inte tas med i uppräknings av bibliotekstyper inom det allmänna biblioteksväsendet.

Exempel på de bibliotekstyper som ryms inom ”övriga offentligt finansierade bibliotek” är bland annat nationalbiblioteket (Kungl. biblioteket), myndighetsbibliotek, sjukhusbibliotek, depåbibliotek, folkhögskolebibliotek och olika specialbibliotek.

Kungl. biblioteket och *Statens kulturråd* anser att en distinktion bör göras mellan den biblioteksverksamhet som är direkt tillgänglig för användarna och den verksamhet som fungerar som stödfunktion. *Sveriges Författarförbund* ifrågasätter varför övrig biblioteksverksamhet beskrivs som övriga offentligt finansierade bibliotek eftersom begreppet bibliotek där används på ett sätt som antyder att det är institutionen bibliotek som avses och inte själva den till allmänheten riktade biblioteksverksamheten som kan bedrivas i olika former och med olika inriktning.

Regeringen instämmer i den senare synpunkten och föreslår lydelsen *övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet*. Förslaget återspeglar

därigenom också bättre att den övriga biblioteksverksamheten även innefattar de stödjande verksamheter som Kungl. biblioteket och Statens kulturråd nämner. För att inte i onödan låsa fast strukturerna finner regeringen dock inte anledning att införa någon närmare distinktion mellan sådan biblioteksverksamhet som direkt vänder sig till användarna och sådan som främst stödjer annan biblioteksverksamhet.

7 Ändamålet med det allmänna biblioteksväsendet

Regeringens förslag: Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteken ska vidare främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Promemorians förslag är mer inriktat på folkbibliotekens verksamhet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Ett stort antal remissinstanser, bland annat *Kungl. biblioteket*, *Statens kulturråd* och *Svensk biblioteksforening*, framhåller dock att det beskrivna huvudsyftet, att främja läsning och litteratur, i huvudsak är en uppgift för folk- och skolbiblioteken och att det är alltför begränsat som ändamål för hela det allmänna biblioteksväsendet. *Göteborg Stad* anser att synsättet att litteratur ska ha en särställning inom biblioteksområdet är gammaldags.

Många remissinstanser, däribland Statens kulturråd och Svensk biblioteksforening, anser att den demokratiska aspekten av biblioteksarbetet, bland annat bibliotekens roll för ett fritt informationsutbyte och fri åsiktsbildning, bör betonas tydligare i ändamålsparagrafen. I detta sammanhang hänvisar flera remissinstanser till att de principer som kommer till uttryck i Unescos folkbiblioteksmanifest bör tjäna som utgångspunkt för bestämmelsen.

Några remissinstanser framhåller att vissa bestämmelser som i promemorian föreslås gälla för folkbiblioteken i stället borde gälla hela det allmänna biblioteksväsendet. Det rör sig bland annat om bestämmelserna om allsidighet och kvalitet i bibliotekens utbud, avgiftsfrihet och prioriterade grupper.

Sveriges Författarförbund och flera andra remissinstanser förordar att begreppet biblioteksverksamhet används i stället för biblioteksservice. Svensk biblioteksforening framhåller i det sammanhanget att begreppet biblioteksservice riskerar att snäva in den verksamhet som bedrivs inom det allmänna biblioteksväsendet.

Skälen för regeringens förslag

I den kulturpolitiska propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3) slås fast att grunden för kulturpolitiken är kulturens egenvärde. De av riksdagen fastställda kulturpolitiska målen utgör fundamentet för en långsiktig kulturpolitik som stödjer konstnärlig förnyelse och kulturell mångfald, främjar ett levande kulturarv, uppmärksammar barns och ungas rätt till kultur samt bidrar till allas möjlighet till delaktighet i kulturlivet (bet. 2009/10:KrU5, rskr. 2009/10:145).

Det allmänna biblioteksväsendet har en betydelsefull roll i detta sammanhang. Bibliotekens verksamhet bidrar till ett skapande Sverige där människor växer genom kulturupplevelser, kunskap och bildning. Biblioteken bidrar till att främja delaktighet i samhällslivet genom att fler får tillgång till information och bättre förutsättningar att delta i det offentliga samtalet. Biblioteken har också en grundläggande betydelse för litteraturens ställning generellt. Dessa värden bör enligt regeringens mening komma till uttryck i bibliotekslagens ändamålsparagraf.

Det allmänna biblioteksväsendet

Enligt 2 § i den nuvarande bibliotekslagen ska alla medborgare ha tillgång till ett folkbibliotek till främjande av intresse för läsning och litteratur, information, upplysning och utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt. Den nuvarande ändamålsbestämmelsen tar alltså enbart sikte på folkbiblioteken, trots att lagen i övrigt även innefattar andra bibliotekstyper inom det allmänna biblioteksväsendet. Som flera remissinstanser påpekar har gränserna mellan olika typer av bibliotek blivit mindre tydliga över tid och det allmänna biblioteksväsendet har alltmer kommit att betraktas som en gemensam samhällelig resurs, vilket också är regeringens avsikt. Det är mot den bakgrunden, och för att anpassa ändamålsbestämmelsen till den nya lagens struktur, motiverat med en ändamålsbestämmelse som inte främst tar sikte på folkbiblioteken utan omfattar hela det allmänna biblioteksväsendet.

Som många remissinstanser har framhållit kan emellertid även det förslag som har lämnats i promemorian tolkas som att det i huvudsak avser folkbibliotekens verksamhet. Främst beror detta på att de grundläggande värden som är gemensamma för hela det allmänna biblioteksväsendet inte uttrycks tillräckligt tydligt i promemorians förslag. Vidare gäller detta i viss mån bestämmelsen om att biblioteken ska främja läsning. Generellt sett är nämligen direkt läsfrämjande verksamhet en uppgift för folk- och skolbibliotek, även om liknande aktiviteter kan förekomma även inom andra bibliotekstyper. Regeringens bedömning är mot denna bakgrund att en bestämmelse om att främja läsning och tillgång till litteratur bättre hör hemma i de bestämmelser som rör folkbiblioteken specifikt (se avsnitt 10).

I ändamålsbestämmelsen bör de syften som är gemensamma för det allmänna biblioteksväsendet uttryckas, oavsett om det rör sig om folkbibliotek eller bibliotek med mer avgränsade uppdrag. Som flera remissinstanser framhåller står grunden för det allmänna stöd till biblioteksväsendet att finna i övertygelsen om att bibliotekens verksamhet bidrar till en önskvärd samhällsutveckling i stort och att demokratin fördjupas genom att välinformerade individer får bättre möjligheter till insyn, inflytande och deltagande i den demokratiska processen. Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet förmedlar kunskap och ger förutsättningar för ett offentligt samtal där enskilda fritt kan behandla gemensamma angelägenheter och utbyta åsikter.

Biblioteken spelar också en viktig roll som vägledare i sökandet efter information och olika konstnärliga uttryck, såsom litteratur, musik och film. Bibliotekens roll som förmedlande och vägledande instans är av särskild betydelse för grupper som saknar ekonomiska eller andra möjligheter att själva införskaffa eller hitta efterfrågade medier.

Regeringen föreslår att dessa grundläggande ändamål uttrycks genom att det i 2 § bibliotekslagen anges att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. I den föreslagna lydelsen innefattas idén om att demokratin befästs och fördjupas genom att individer får ökad kunskap och goda förutsättningar för fritt åsiktsutbyte och diskussion om gemensamma angelägenheter. Att biblioteken ska verka för det demokratiska samhällets utveckling uttrycker en målsättning om allas delaktighet i samhällslivet som främjas genom de medel som nämns, det vill säga kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Som Kungl. biblioteket påpekar i sitt remissvar är förmedlingen av kunskap något som förenar de olika bibliotekstyperna i det allmänna biblioteksväsendet. Trots de olikheter som finns mellan till exempel ett högskolebibliotek och ett folkbibliotek har båda i uppgift att tillgängliggöra kunskap i olika former.

Att biblioteken, enligt regeringens förslag, ska bidra till fri åsiktsbildning understryker betydelsen av att de intar en neutral hållning i förhållande till den information som tillhandahålls och även i övrig verksamhet understödjer ett fritt meningsutbyte. Bestämmelsen innebär att biblioteksverksamheten ska präglas av öppenhet för olika perspektiv och stå fri från censur eller andra hindrande åtgärder. Yttrandefriheten är den grund som den fria åsiktsbildningen vilar på.

Vad de allmänna biblioteken ska främja

Utöver vad som sägs i ändamålsbestämmelsens inledande mening finns det skäl att precisera vissa värden som ska vara vägledande för verksamheten vid olika bibliotek inom det allmänna biblioteksväsendet. Regeringen föreslår därför att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. I förslaget kvarstår flera ändamål som anges i nu gällande bibliotekslag. I

Prop. 2012/13:147 och med att bestämmelsen utvidgas till hela det allmänna biblioteksväsendet föreslås dock vissa förändringar och tillägg.

För det första föreslås att lydelsen ”till främjande av intresset för läsning och litteratur” ersätts med den mer övergripande formuleringen att biblioteken ska ”främja litteraturens ställning”. Detta förutsätter inte en läsfrämjande verksamhet, vilket – som konstaterats ovan – främst är en angelägenhet för folk- och skolbibliotek, utan lydelsen är tillämplig på det allmänna biblioteksväsendet generellt.

Regeringen anser att det alltså är motiverat att särskilt lyfta fram litteraturens ställning eftersom det, oavsett i vilka tekniska format den förmedlas, har en grundläggande betydelse för det demokratiska samtalet, för utbildning och forskning och för kulturell verksamhet. Litteratur ska här, liksom genomgående i förslaget till ny bibliotekslag, förstås i vid bemärkelse. Det innefattar alla genrer och tekniska format, både skön- och facklitterära böcker i fysiskt och digitalt format samt andra former i vilka det skrivna ordet förmedlas, till exempel tidningar och tidskrifter.

I förhållande till förslaget i promemorian föreslås vidare den förändringen att ett ändamål ska vara att främja intresset för bildning. Det tydliggör att uppdraget är bredare än att understödja mer instrumentellt inriktad utbildning. Individens strävan efter fördjupning och personlig utveckling bör också vara centralt i bibliotekens arbete. Även begreppet forskning föreslås som tillägg till bestämmelsen. På så vis täcks verksamheten vid bland annat högskolebibliotek och specialbibliotek bättre in. Samtliga de ändamål som föreslås är inte sådana att de i samma utsträckning kan vara vägledande för alla bibliotekstyper. Även om till exempel forskning i viss utsträckning även bedrivs vid folkbibliotek är ändamålet naturligen viktigare för högskolebiblioteken.

Allas tillgång till biblioteksverksamhet

I den nuvarande bibliotekslagen anges att alla medborgare ska ha tillgång till ett folkbibliotek. Som framhålls i promemorian speglar inte denna formulering de många verksamhetsformer som avses. Den verksamhet som avses kan även innefatta andra bibliotekstyper och verksamhetsformer, som bokbussar och uppsökande biblioteksverksamhet, som inte innefattas i begreppet folkbibliotek. I promemorian föreslås därför att folkbibliotek i detta sammanhang ska ersättas med uttrycket bibliotekservice. Flera remissinstanser har dock framhållit att ordet service kan uppfattas som begränsande i förhållande till den mångfald aktiviteter som bedrivs av biblioteken, då det är starkt förknippat med lånehantering.

Regeringen har förståelse för denna uppfattning och föreslår därför att begreppet biblioteksservice byts ut mot biblioteksverksamhet, vilket även i övrigt genomgående används i lagen. I enlighet med förslaget i promemorian föreslås vidare att ordet medborgare, vilket kan uppfattas som att det innefattar ett krav på svenskt medborgarskap, ersätts av ordet alla.

Ett antal remissinstanser menar att vissa bestämmelser som i promemorian föreslås gälla för folkbiblioteken i stället borde gälla hela det allmänna biblioteksväsendet och därför ingå i ändamålsbestämmelsen. Regeringens uppfattning är dock att den närmare verksamhetsinriktningen vid andra bibliotek än folkbiblioteken generellt sett bör regleras i den särskilda reglering som gäller för dessa bibliotekstyper. Ett exempel

är skollagen (2010:800) när det gäller skolbiblioteken. Däremot bör bestämmelserna om vissa prioriterade grupper, mot bakgrund av frågans generella natur, utvidgas till att omfatta hela det allmänna biblioteksväsendet (se avsnitt 9). Det finns dock inte anledning att införa dessa bestämmelser i ändamålsparagrafen.

8 Ansvarsfördelning

Regeringens förslag: Kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda, ska vara bibliotekshuvudmän.

För folkbibliotek ska kommunerna ansvara.

För skolbibliotek ska kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän ansvara i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen.

För regional biblioteksverksamhet ska landstingen och de kommuner som inte ingår i ett landsting ansvara.

För högskolebibliotek vid universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ska staten ansvara.

För lånecentraler ska staten ansvara.

För övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet ska den som enligt särskilda bestämmelser är huvudman för verksamheten ansvara.

Även om ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av någon annan än huvudmannen ska huvudmannen ansvara för att den som driver biblioteket följer denna lag.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men innehåller inte något förslag om att lagens bestämmelser ska iakttas också när kommunala eller statliga bibliotek drivs av någon annan.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Kungl. biblioteket* anser att bestämmelsen även bör omfatta enskilda huvudmän inom samtliga bibliotekskategorier.

Skälen för regeringens förslag: Lagens bestämmelse om fördelningen av ansvaret för det offentligt finansierade biblioteksväsendet bör i allt väsentligt motsvara bestämmelsen i den nu gällande lagen. Det huvudsakliga ansvaret ska alltså fortsatt vila på kommunerna och landstingen respektive staten. Vissa förändringar har dock ägt rum sedan lagen trädde i kraft 1997 och ansvarsfördelningen behöver därför modifieras.

En viktig förändring är ansvaret för skolbiblioteken, som i den nuvarande lagen ligger på kommunerna. Enskilda huvudmän inom skolväsendet har emellertid enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) ett självständigt ansvar för att deras elever har tillgång till skolbibliotek. Kommunerna har inte något ansvar enligt skollagen för att så sker, utan ansvarar endast för sina egna elevers tillgång till skolbibliotek. Bestämmelsen bör därför tydligt ange vilka skolbibliotek som respektive huvudman ansvarar för.

I enlighet med de överväganden som görs i övrigt föreslås att begreppet länsbibliotek även i detta sammanhang ersätts med regional biblioteksverksamhet. I samband med införandet av 1996 års bibliotekslag diskuterades om både staten och landstingen borde svara för läns-

Prop. 2012/13:147 biblioteken, eftersom deras verksamhet finansieras gemensamt av staten och respektive landsting. Verksamheten samfinansieras alltså av staten och respektive landsting. Även om staten i och för sig bidrar till finansieringen är det likvärdigt landstinget som är och ska vara huvudman för den regionala biblioteksverksamheten.

Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) omfattar varje landsting ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Varje län utom Gotlands län utgör ett landsting. I Gotlands län ansvarar Gotlands kommun för de uppgifter som ankommer på landstinget.

Staten ansvarar i dag bland annat för nationalbiblioteket, det vill säga Kungl. biblioteket, samt för en betydande mängd myndighets- och specialbibliotek. Det är bland annat dessa bibliotek som i den nuvarande lagtexten avses med biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser ankommer på staten.

För sjukhusbiblioteken innebär förslaget i promemorian ett förtydligande av ansvarsförhållanden. Mot bakgrund av att sjukhusbiblioteken enligt regeringens förslag inte kommer att anges särskilt i lagen finns det dock inte heller skäl att reglera ansvarsförhållandet särskilt för dessa. De sjukhusbibliotek som är offentligt finansierade faller under bestämmelsen om övriga offentligt finansierade bibliotek och då svarar den som enligt särskilda bestämmelser är huvudman för verksamheten. Något lagstadgat krav på att sjukhus ska tillhandahålla sjukhusbibliotek finns, som tidigare konstaterats, inte.

Slutligen har regeringen tagit fasta på *Kungl. bibliotekets* synpunkt att det bör tydliggöras att enskilda aktörer som på uppdrag av staten eller en kommun bedriver verksamheten inte ska kunna undandra sig det biblioteksansvar som åligger respektive offentlig huvudman. I bibliotekslagen bör därför anges att även om ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av någon annan ansvarar huvudmannen för att utövaren följer bestämmelserna i lagen.

9 Särskilda målgrupper inom det allmänna biblioteksväsendet

Regeringens förslag: Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att utifrån deras olika behov och förutsättningar erbjuda litteratur och tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av information. Biblioteken ska också ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur på de nationella minoritetsspråken, andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska och på lättläst svenska.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås emellertid att bestämmelserna enbart ska gälla folkbiblioteken.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser anser dock att det kan ifrågasättas om vissa grupper särskilt bör utpekade i lagen då det kan finnas en risk att en uppräknings motverkar sitt syfte genom att bli exkluderande. *Kungl. biblioteket* framhåller att bibliotekstjänster är av individuell karaktär och att behovet inom en utpekad grupp kan vara högst skiftande.

Några remissinstanser framhåller ytterligare grupper som borde lyftas fram. Till exempel anser *Sveriges Författarförbund* och *Svensk biblioteksforening* att gruppen läsovana vuxna särskilt borde omnämnas. Ett antal remissinstanser anser att bestämmelsen bör ta sikte på alla språk biblioteksanvändarna talar, oavsett om det är modersmål eller till exempel ett språk personen håller på att lära sig. *Institutet för språk och folkminnen* anför även att det kan vara svårt att avgöra vad som är att räkna som modersmål och föreslår därför att formuleringen ”annat språk än svenska” i stället används.

Bland andra *Skåne läns landsting* och *Svensk biblioteksforening* framför att det är begränsande att litteratur men inte medier och tjänster generellt nämns i bestämmelsen. Vad gäller bestämmelsen om funktionshindrade påpekas av bland andra *Statens skolverk* och *Talboks- och punktskriftsbiblioteket* (numera Myndigheten för tillgängliga medier) att den inte bara bör gälla litteratur utan också tekniska hjälpmedel som finns att tillgå.

Flera remissinstanser anser att de föreslagna bestämmelserna om särskilda målgrupper – i synnerhet bestämmelserna om personer med funktionsnedsättning, nationella minoriteter och personer som har annat modersmål än svenska – bör gälla hela det allmänna biblioteksväsendet. Till de remissinstanser som framfört synpunkter av detta slag hör *Kungl. biblioteket*, *Statens kulturråd*, *Svensk biblioteksforening* och *Sverige-finländarnas delegation*.

Skälen för regeringens förslag

Att alla har tillgång till information och kunskap är en väsentlig förutsättning för delaktighet i samhällslivet och det demokratiska samhällets utveckling. Inte minst är det viktigt att beakta detta när det gäller grupper som möter trösklar av språklig eller annan art för att ta del av det informationsutbud som tillhandhålls på mediemarknaden.

I 8 § 1996 års bibliotekslag anges att folk- och skolbibliotek ska ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade samt invandrare och andra minoriteter, bland annat genom att erbjuda litteratur på andra språk än svenska och i former särskilt anpassad till dessa gruppers behov. Den nuvarande bestämmelsen är otydlig på flera sätt. För det första är uttrycket invandrare missvisande eftersom det sammanför grupper med olika förutsättningar i ett begrepp samt behandlar dessa som en urskiljbar minoritet. Vidare skapar det otydlighet att samma bestämmelse både tar sikte på personer med funktionsnedsättning och språkliga och etniska minoriteter.

I promemorian föreslås mot denna bakgrund att bestämmelsen ska delas upp i två paragrafer och få en delvis ny lydelse. Regeringen delar de bedömningar som görs i promemorian i denna del. Även i övrigt över-

Prop. 2012/13:147 ensstämmer regeringens förslag i stort med förslaget i promemorian, dock med den skillnaden att båda bestämmelserna föreslås gälla för det allmänna biblioteksväsendet generellt och inte begränsas till folkbiblioteken.

Som flera remissinstanser framför är det naturligt att dessa prioriterade grupper uppmärksammas vid alla bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet. *Kungl. biblioteket* påpekar i det sammanhanget att det i dag är självklart att högskolebibliotek och skolbibliotek också ägnar särskild uppmärksamhet åt studerande med funktionshinder eller särskilda språkliga behov. Ytterligare ett skäl för förslaget är, enligt regeringens uppfattning, att även av annan lagstiftning följer att de angivna grupperna inte får diskrimineras och i vissa fall ska prioriteras. Det är därför olyckligt om bibliotekslagens bestämmelser skulle uppfattas som mer begränsande än de åtaganden som gäller enligt exempelvis språklagen (2009:600).

Svensk biblioteksförening menar att det bör anges att de medier och tjänster som erbjuds de prioriterade grupperna inte bara ska vara anpassade till deras behov, utan också till deras olika förutsättningar. Regeringen har förståelse för denna synpunkt och föreslår därför att biblioteken ska åläggas att ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att utifrån deras olika behov och förutsättningar erbjuda litteratur och tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av information.

Personer med funktionsnedsättning

Ett antal remissinstanser menar att det är begränsande att enbart litteratur nämns i bestämmelserna om prioriterade grupper. Den föreslagna formuleringen, som i stort motsvarar vad som gäller enligt 8 § i den nuvarande bibliotekslagen, innebär dock en frihet för huvudmän och utförare att utöver bestämmelsens krav välja medier och tjänster som svarar mot de berörda gruppernas behov. Regeringens bedömning är att lydelsen är väl avvägd genom att den betonar litteraturens särställning vid biblioteken samtidigt som den lämnar det öppet för biblioteken att välja att även erbjuda andra medier och tjänster.

Som *Statens skolverk* och *Talboks- och punktskriftsbiblioteket* (numera Myndigheten för tillgängliga medier) har framhållit bör i den bestämmelse som gäller personer med funktionsnedsättning för tydlighetens skull även hjälpmedel nämnas som exempel på vad biblioteken ska erbjuda. Även om behoven skiljer sig åt mellan olika grupper av funktionsnedsatta är det i många fall en förutsättning att vissa tekniska hjälpmedel finns för att dessa personer ska kunna tillgodogöra sig information. Det kan till exempel handla om läs- och skrivhjälpmedel för dyslektiker, särskild programvara och anpassade datorer för personer med synskada eller annat läshinder. Regeringen föreslår därför att detta framgår av den aktuella bestämmelsen.

Nationella minoriteter och personer med annat modersmål än svenska

Regeringen föreslår, i överensstämmelse med förslaget i promemorian, att ordet invandrare i bestämmelsen ersätts med formuleringen ”de nationella minoriteterna och personer med annat modersmål än svenska”.

På så vis tydliggörs att de nationella minoriteterna och minoritetsspråken har en särställning i Sverige dels genom åtagandena i ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2), dels enligt stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3). Åtagandena gentemot de nationella minoriteterna förtydligas särskilt genom rättsliga regleringar i språklagen (2009:600) och lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk. Vikten av en väl utvecklad biblioteksverksamhet på nationella minoritetsspråk har ofta lyfts fram, bland annat i betänkandet Att återta mitt språk (SOU 2006:19).

Vad gäller lydelsen om att ägna särskild uppmärksamhet åt personer som har ”annat modersmål än svenska” har flera remissinstanser efterfrågat en vidare skrivning som innefattar alla språk som biblioteksanvändarna använder sig av på ett eller annat sätt. Vad gäller andra språk än de som är biblioteksanvändarnas modersmål finns det dock enligt regeringens bedömning inte skäl att särskilt ange dessa i lagen. Det är naturligtvis önskvärt att biblioteken även kan tillhandhålla bland annat litteratur på språk som läses i utbildningssyfte, däremot är det inte motiverat att lagreglera dessa och relaterade uppgifter som bibliotek ändå av hävd ofta utför.

Den föreslagna bestämmelsen omfattar också det svenska teckenspråket. Som *Specialpedagogiska skolmyndigheten* påpekar har det svenska teckenspråket en stark ställning enligt språklagen. Material på teckenspråk är ofta en del av utbudet på biblioteken och det svenska teckenspråket har en särskild ställning i svenskt samhällsliv. Enligt 9 § språklagen har det allmänna ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket.

De föreslagna bestämmelserna innebär inte att alla bibliotek inom det allmänna biblioteksväsendet i de egna samlingarna måste kunna erbjuda litteratur på de nämnda språken. För att uppfylla de krav som ställs kan biblioteken använda sig av fjärrlån och samverka med andra bibliotek i syfte att erbjuda litteratur och information på dessa språk.

10 Folkbibliotek

10.1 Folkbibliotek tillgängliga för alla

Regeringens förslag: Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov. Folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians förslag talas emellertid om kommuninvånarnas behov i stället för om användarnas behov.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller lämnar bestämmelsen om att varje kommun ska ha folkbibliotek utan erinran. Några remissinstanser, bland andra *Sametinget* och *Centrum för lättläst*, framför att det bör finnas krav på ett fysiskt bibliotek. *Länsbibliotek*

Prop. 2012/13:147 *Sörmland* och *Sveriges länsbibliotekarier* anser att det bör definieras vad ett folkbibliotek är. *Stockholms läns landsting* ser däremot positivt på att förslaget inte slår fast någon mer preciserad definition.

Många remissinstanser, bland andra *Statens kulturråd* tillstyrker förslaget i promemorian om att folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till kommuninvånarnas behov. Några instanser framhåller dock att en anpassning till kommuninvånarnas behov är en alltför snäv formulering. *Gotlands kommun* framför till exempel att biblioteken även bör förhålla sig till behov som besökande på orten har. *Sveriges Författarförbund* anser att det är vanskligt att i lagen uttrycka att folkbiblioteken både ska vara tillgängliga för alla och samtidigt anpassade till kommuninvånarnas behov. *Svensk biblioteksörening* menar att det borde anges att en anpassning ska ske till lokala behov.

Kungl. biblioteket anser att kraven på kvalitet och allsidighet bör kompletteras med begreppet neutralitet och att urvalet inte får styras av ideologiska eller religiösa påtryckningar. Statens kulturråd instämmer i att utbudet ska präglas av kvalitet, men anser att detta krav ska gälla hela biblioteksväsendet.

Några remissinstanser, bland andra *Nacka kommun*, menar att kvalitetsbegreppet borde förtydligas och kriterier för kvalitet utarbetas. *Uppsala kommun* och ytterligare någon remissinstans anser att tydligare krav borde ställas på bibliotekens bemanning. Några remissinstanser, bland andra *Skåne läns landsting* och *länsbiblioteken i Jönköping* och *Sörmland*, menar att fokus för bestämmelsen borde vara biblioteksverksamheten i stort snarare än mediebeståndet.

Skälen för regeringens förslag

Enligt 2 § i nuvarande bibliotekslag ska varje kommun ha folkbibliotek. Bestämmelsen är central och det finns inte någon anledning att förändra det kravet. Att varje kommun ska ha folkbibliotek är grundläggande för att en önskvärd tillgänglighet till biblioteksverksamhet ska kunna uppnås. Lagstiftaren har tidigare inte uttalat sig om hur begreppet folkbibliotek ska förstås och regeringens uppfattning är att begreppet inte bör definieras närmare i lag. Ett skäl för det är, som *Kungl. biblioteket* påpekar, att det finns en lång folkbibliotekstradition och konsensus om vad som avses med folkbibliotek. Det kan dock förutsättas att folkbibliotek innefattar för ändamålet lämpliga lokaler belägna i kommunen, varför någon ytterligare precisering i denna del inte behöver införas i lagtexten med anledning av de synpunkter som lämnats av bland andra *Sametinget* och *Centrum för lättläst*.

Som nämns i promemorian skulle en definition av folkbibliotek i lagstiftningen även kunna fungera begränsande för folkbibliotekens utveckling och hamna i konflikt med de skiftande förutsättningar som råder i landets kommuner. Det är angeläget att lagen inte hindrar folkbibliotekens verksamhet från att utvecklas på olika sätt beroende på lokala förutsättningar och prioriteringar. Samtidigt som det följaktligen är olämpligt med en definition av vad folkbibliotek är, finns det skäl att ange vissa övergripande principer för den service som folkbiblioteken ska erbjuda användarna. Vissa grundläggande krav på folkbiblioteks-

verksamheten framgår därför av den föreslagna lagens övriga bestämmelser som rör folkbibliotek.

I 2 § i den nuvarande bibliotekslagen stadgas vidare att alla medborgare ska ha tillgång till ett folkbibliotek till främjande av intresse för läsning och litteratur, information, upplysning och utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt. Som regeringen har redovisat tidigare, och återkommer till i det följande, bör målen för verksamheten i stället anges i dels en övergripande bestämmelse för all biblioteksverksamhet, dels en specifik bestämmelse för folkbiblioteken. Regeringen förslår också den ändringen i förhållande till nu gällande lag att begreppet medborgare ska utgå och ersättas med att folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla. Det är angeläget att det inte kan råda någon tvekan om att bibliotekens tillgänglighet inte är begränsad på grundval av medborgarskap.

Regeringen föreslår vidare att folkbiblioteken ska vara anpassade till användarnas behov. Detta är en förändring i förhållande till förslaget i promemorian om anpassning till kommuninvånarnas behov. Som flera remissinstanser har påpekat kan det senare uppfattas som allt för snävt. Snarare än kommuninvånarna bör bestämmelsen ta sikte på alla som nyttjar biblioteket, oavsett om de är bosatta i kommunen eller inte. Det hindrar dock inte att biblioteken i planeringen av verksamheten utgår från de förutsättningar som råder i den enskilda kommunen, till exempel att det finns en stor andel av befolkningen som talar ett annat modersmål än svenska.

Att folkbiblioteken ska vara anpassade till användarnas behov förtydligar också det användarperspektiv som bör vara vägledande för verksamheten. Det är av stor vikt att biblioteken hämtar in och beaktar de önskemål och synpunkter som biblioteksanvändarna har på verksamheten.

Folkbibliotekens utbud av medier och tjänster

I den nuvarande bibliotekslagen saknas bestämmelser om folkbibliotekens utbud. I andra nordiska länder ges generella riktlinjer för detta. I Norge talas till exempel i motsvarande lagstiftning om kvalitet, allsidighet och aktualitet i medieutbudet och i Danmark om att endast kvalitet ska vara ett urvalskriterium, inte politiska, moraliska eller religiösa hänsyn.

Frågan om utbud och mediebestånd är betydelsefull av flera skäl, inte minst eftersom det rör förutsättningarna för det offentliga samtalet och allas möjlighet att få tillgång till information. Att olika åsikter och framställningar ges utrymme i det informationsutbud biblioteken tillhandahåller ger användarna möjlighet att på egen hand bilda sig en informerad uppfattning i omdiskuterade frågor. Vidare kan folkbiblioteken främja intresset för litteratur och läsning bland annat genom att erbjuda ett rikt och varierat litteraturutbud i olika tekniska format, bestående av både skön- och facklitteratur, tidningar, kulturtidskrifter och allmänna tidskrifter. Det är även värt att beakta att bibliotekens inköpsprinciper är viktiga för upphovsmännen och de olika aktörerna på bokmarknaden, kanske främst för de mindre förlagen vars intäkter påverkas märkbart av biblioteksinköp. Bibliotekens förhållningssätt påverkar det litterära

Prop. 2012/13:147 system som i sin tur avgör vilka författarskap som kommer att bli tillgängliga för en bred läsande allmänhet.

Enligt den utvärdering som redovisas i promemorian visar bibliotekens utlåning av skönlitteratur samma tendenser som försäljningen, det vill säga att färre titlar står för en allt större andel av den totala utlåningen respektive försäljningen. Viss konstnärligt nydanande litteratur och översatt litteratur från andra språkområden än det anglosaxiska har ibland svårt att göra sig gällande. För tidningar och tidskrifter kan, enligt samma utvärdering, iakttas en sjunkande titelbredd på folkbiblioteken. Utländska tidningar och tidskrifter är visserligen ofta dyra, men det är ändå anmärkningsvärt att minskningen är störst när det gäller antalet utländska titlar samtidigt som Sverige har invandring från ett större antal länder än tidigare.

Det finns mot denna bakgrund en befogad oro över titelbredden på folkbiblioteken och en risk att biblioteksanvändarnas valmöjligheter i förlängningen begränsas. Liknande problem har även diskuterats i förhållande till så kallade profilköp där biblioteken överlåter till marknadsaktörer att sköta urvalet utifrån en generell inköpsprofil. Vidare reses frågor om urval i förhållande till den aktuella utvecklingen vad gäller e-böcker på den svenska bokmarknaden och de kostnader som ökad efterfrågan på digitalt tillgängliggörande generellt kan komma att innebära. Genom den användarstyrda modell som hittills tillämpats för e-böcker på biblioteksområdet i Sverige har några få bästsäljare i vissa fall kommit att ta en stor del av den avsatta mediabudgeten i anspråk, vilket medfört problem för det fortsatta tillhandahållandet av e-litteratur. Dessa olika exempel pekar på betydelsen av en aktiv och medveten urvals metod vid biblioteken. Betydelsen av en sådan kan också förväntas öka när digitala resurser i stor utsträckning tillhandahålls parallellt med pappersbaserade.

Mot denna bakgrund är regeringens förslag att det i den nya bibliotekslagen införs en bestämmelse om att folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. Den föreslagna bestämmelsen avses omfatta bibliotekens hela utbud och det räcker därför att ordet medier används. Begreppet innefattar både litteratur i olika tekniska format och andra kulturuttryck som musik och film. Bestämmelsen föreslås även omfatta de tjänster som biblioteken tillhandahåller eftersom allsidighet och kvalitet även bör präglade dessa.

Innebörden av bestämmelsen är att folkbibliotekens utbud ska vara allsidigt sammansatt. Begreppet kvalitet innebär bland annat att folkbiblioteken ska göra ett aktivt urval baserat på kvalitetskriterier när de planerar inköp, upphandlar tjänster eller genomför gallring av bestånden.

Kungl. biblioteket argumenterar för att bestämmelsen borde kompletteras med begreppet neutralitet och krav på att utbudet av medier och tjänster inte får styras av ideologiska eller religiösa påtryckningar. I kravet på allsidighet ligger dock enligt regeringens mening redan att så inte ska vara fallet. En förutsättning för att utbudet ska kunna anses präglade av allsidighet och kvalitet är att biblioteken tar avstånd från inskränkningar i utbudet på sådana grunder.

Flera remissinstanser anför också att gemensamma kvalitetskriterier borde utarbetas för folkbiblioteken. Regeringen delar bedömningen att detta är angeläget. Hur det bäst kan ske är dock inte en fråga för lag-

10.2 Folkbiblioteken ska främja läsning

Regeringens förslag: Folkbiblioteken ska särskilt främja läsning och tillgång till litteratur. Folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens, men har en annan utformning. I promemorian föreslås en inledande ändamålsbestämmelse för hela det allmänna biblioteksväsendet som innefattar bestämmelsen om att främja läsning och tillgång till litteratur, och en bestämmelse om att folkbiblioteken särskilt ska främja användningen av informationsteknik och kvalitet.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser framhåller att syftet att främja läsning och litteratur i huvudsak är en uppgift för folk- och skolbiblioteken och att det är alltför begränsat som ändamål för hela det allmänna biblioteksväsendet. Flera remissinstanser betonar dock värdet av läsfrämjande verksamhet vid framför allt folkbiblioteken mot bakgrund av utvecklingen vad gäller läsning och läsförståelse i befolkningen.

Många remissinstanser, bland annat *Kungl. biblioteket*, är positiva till att förslaget betonar folkbibliotekens uppdrag att främja användningen av informationsteknik. Några andra remissinstanser, bland annat *Sveriges författarfond*, är tveksamma till förslaget formulerings eftersom biblioteken inte bör främja vissa informationskällor framför andra. Det påpekas att ordvalet kan tolkas som styrande i förhållande till den enskilde biblioteksanvändarens eget val av metod för att lära och inhämta information. *ABF* motsätter sig att bestämmelsen om databaserad information tas bort.

Ett antal instanser framför förslag om tillägg till eller modifieringar av formuleringen ”för kunskapsinhämtning och lärande”. *Statens kulturråd* framhåller att det är svårt att föreskriva i vilka syften informationsteknik ska användas och lyfter fram exempel på kulturuttryck som förmedlas digitalt. *Kungl. biblioteket* föreslår att bestämmelsen, för att överensstämma med ändamålsparagrafen, kompletteras med att användandet av informationsteknik ska främjas för kunskapsinhämtning, information och kultur samt för den fria åsiktsbildningen. *Svensk biblioteksförning* föreslår en ny bestämmelse för det allmänna biblioteksväsendet som stadgar att biblioteksverksamheten ska bidra till en utvecklad informationskompetens samt underlätta människors utnyttjande av informationsteknologi och förbättra kunskaperna om dess användning.

Skälen för regeringens förslag

I 2 § i den nuvarande bibliotekslagen anges att alla medborgare ska ha tillgång till folkbibliotek bland annat till främjande av intresset för läsning och litteratur. Regeringen föreslår nu att det i lagen införs en

Prop. 2012/13:147 allmän syftes- och ändamålsbestämmelse för hela det allmänna biblioteksväsendet. Efter synpunkter från flera remissinstanser har regeringen, som framgår av avsnitt 7, utformat förslaget till allmän ändamålsbestämmelse mer övergripande än vad som föreslagits i promemorian. Frågan kvarstår då om det är motiverat att för folkbibliotekens del komplettera den generella ändamålsbestämmelsen med en bestämmelse som tydligare fokuserar på läsfrämjande.

Som framhålls av flera remissinstanser är det angeläget att betona folkbibliotekens läsfrämjande uppdrag, inte minst mot bakgrund av den negativa utveckling vad gäller läsförståelse som observerats under senare år. Särskilt gruppen pojkar uppvisar låga resultat. Även om det primära ansvaret för läsinlärning åligger det allmänna skolväsendet, hänger läsförmågan nära samman med lusten att läsa och de faktiska läsvanorna. För att uppmuntra till läsning är det betydelsefullt att barn och ungdomar tidigt får möta litteratur under otvungna former och utifrån sina egna intressen. Särskilt för barn och ungdomar som kommer från läsovana familjer spelar biblioteken en avgörande roll. Mot den bakgrunden anser regeringen att folkbibliotekens roll för främjande av läsning och tillgång till litteratur tydligt ska uttryckas i den nya lagen. Litteratur bör här, liksom generellt i förslaget, förstås i vid bemärkelse. Det innefattar både skön- och facklitteratur och är oberoende av tekniskt format.

Några remissinstanser har efterfrågat en särskild bestämmelse med fokus på läsfrämjande också för skolbibliotekens del. Skolbibliotekens uppgifter bör dock huvudsakligen regleras i skollagen (2010:800) och något särskilt stadgande i denna del bör därför enligt regeringens mening inte införas i bibliotekslagen.

Kunskap om hur informationsteknik kan användas

I 2 § i den nuvarande bibliotekslagen anges att folkbiblioteken ska verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare.

I dag är det en självklarhet för de flesta bibliotek att erbjuda tillgång till digital information i olika former, via den egna hemsidan eller på plats i lokalerna. Enligt den utvärdering som redovisas i promemorian finns ett stort antal datorer tillgängliga för allmänheten på landets folkbibliotek, de flesta med internetuppkoppling. Folkbiblioteken erbjuder även sina användare en mängd licensierade databaser. På många bibliotek erbjuds besökaren i dag även åtkomst till internet på den egna medhavda datorn via bibliotekets trådlösa nätverk. I den nämnda utvärderingen konstateras att utvecklingen när det gäller databaserad information har tagit stora steg framåt sedan bibliotekslagen infördes och att tillgång till digital information numera är en naturlig del i de flestas vardag.

Bestämmelsen om att folkbiblioteken ska verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare bygger på att detta utgör en specifik del av bibliotekens verksamhet. I dag är emellertid databaserad information av olika slag en självklar och integrerad del av bibliotekens utbud. Digitala tjänster är ett sätt bland andra att tillgängliggöra litteratur, musik, film etc. Förslaget är därför att bestämmelsen inte ges någon motsvarighet i den nya bibliotekslagen. I stället bör bestämmelserna i lagen generellt vara formatneutrala för att spegla den

varierade medieverklig het inom vilken biblioteken verkar. Detta åter speglas i flera av de aktuella förslagen till förändringar som lämnas.

För att ändå belysa vikten av att biblioteken bidrar till så kallad digital kompetens, det vill säga förmågan att utnyttja informationsteknik för att inhämta och värdera information (det engelska uttryck som ofta används är *digital literacy*), föreslås en bestämmelse om att folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas. Även om många i dag har stora kunskaper om hur informationstekniken fungerar gäller det inte alla grupper i samhället. Vidare saknas, även bland dem som är tekniskt kunniga, ibland väsentliga insikter om hur man bör förhålla sig till de stora mängder information som finns att tillgå via olika elektroniska tjänster och hur denna information kan problematiseras, värderas och kritiskt granskas.

Regeringen föreslår en i förhållande till förslaget i promemorian något annorlunda lydelse av bestämmelsen, med innebörden att folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas. Därigenom tillgodoses de synpunkter som bland annat *Sveriges författarfond* har framfört om att promemorians förslag kan uppfattas som att vissa informationskällor främjas framför andra. Det är inte så att information förmedlad i ett visst format ska prioriteras av biblioteken, däremot är det en angelägen uppgift att stödja biblioteksanvändarnas kunskap om hur de själva på bästa sätt kan utnyttja tekniken.

Som några remissinstanser påpekar begränsas inte användningen av informationsteknik till kunskapsinhämtning och lärande. Kulturupplevelser generellt erhålls i dag i hög utsträckning via internet. En stor och betydelsefull del av vad informationstekniken används till är kulturkonsumtion och kulturproduktion. Dessutom är det svårt att dra en tydlig gräns mellan olika syften. Kulturaktiviteter och lärande å ena sidan eller kunskapsinhämtning å andra sidan är ofta oskiljaktiga i praktiken. I digital kompetens bör rimligen ingå en kunskap om hur tekniken kan utnyttjas i en mångfald av syften. Förslaget är mot denna bakgrund att biblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för informationsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet.

10.3 Barn och ungdomar på folkbiblioteken

Regeringens förslag: Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bland annat genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Några remissinstanser, till exempel *Statens kulturråd*, framför att bestämmelsen borde gälla hela det allmänna biblioteksväsendet. *Ungdomsstyrelsen* menar att prioriteringen även borde gälla den regionala biblioteksverksamheten.

Ett antal remissinstanser, bland annat *Svensk biblioteks förening*, menar att det är begränsande att enbart nämna att biblioteken ska erbjuda litteratur. *Sveriges Författarförbund* anser att barns och ungdomars behov inte ska styra vilken litteratur de ska ta del av och föreslår att det i stället talas om anpassning till deras ålder och utveckling. Svensk biblioteks förening föreslår att ordet förutsättningar också används tillsammans med behov.

Skälen för regeringens förslag: I 9 § i 1996 års bibliotekslag anges att folk- och skolbibliotek ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar genom att erbjuda böcker, informationsteknik och andra medier anpassade till deras behov för att främja språkutveckling och stimulera till läsning. Regeringens bedömning är att denna bestämmelse bör kvarstå i den nya lagen, men förändras så att den blir formatneutral. *Lydelsen böcker, informationsteknik och andra medier* föreslås i detta syfte bytas ut mot en exemplifiering av vad som ska erbjudas.

Som *Kungl. biblioteket* framhåller i sitt remissvar har barnbiblioteksverksamheten under de senaste decennierna utvecklats i positiv riktning. Regeringen konstaterar att det numera är en självklarhet för folkbiblioteken att ägna uppmärksamhet åt barn och ungdomar. Utlåningen av barn- och ungdomslitteratur uppgår till närmare hälften av bibliotekens totala utlåning. Med tanke på läsförmågans stora betydelse och att läsning har fått allt större konkurrens av spel och rörlig bild i nya medier är det också angeläget att folkbibliotekens tjänster riktade till barn och ungdomar fortsätter att utvecklas. Som *Ungdomsstyrelsen* lyfter fram är det även viktigt att folkbiblioteken i detta arbete kan ta hänsyn till förutsättningarna i hela ungdomsgruppen 13–25 år och inte enbart till de yngre barnens behov.

Ett antal remissinstanser har framhållit att det är begränsande att enbart nämna litteratur i denna bestämmelse eftersom bibliotekens verksamhet riktad till barn och ungdomar är mer mångfacetterad än så. En viktig skillnad jämfört med bestämmelsen i den nuvarande bibliotekslagen – som anger att böcker, informationsteknik och andra medier ska erbjudas – är dock att den nya bestämmelsen innefattar en exemplifiering av vad som ska erbjudas. Det finns inte heller några skäl att i lagtext göra en uttömmande uppräknings av alla konstnärliga uttrycksformer som bör erbjudas barn och ungdomar. I praktiken kan det naturligtvis vara lämpligt med allt från textbaserade framställningar till musik och rörlig bild. Som *Sveriges Kommuner och Landsting* påpekar i sitt remissvar uttrycker förslaget en öppenhet för biblioteken att välja att även erbjuda annat som är till gagn för barn och ungdomar.

Mot bakgrund av litteraturens centrala ställning för språkutveckling och läsförståelse finns det dock skäl att nämna just litteratur som ett exempel på vad som ska erbjudas barn och ungdomar. Liksom på andra håll i lagförslaget ska litteratur förstås i vid mening och innefattar därför både skön- och facklitteratur i olika tekniska format.

Den litteratur som erbjuds barn och ungdomar ska utgå från deras behov och förutsättningar. Det innebär att biblioteken ska ta hänsyn till bland annat olika åldersgrupper och de skilda förutsättningar barn och ungdomar kan ha, till exempel på grund av funktionsnedsättning. Det handlar också om att ta hänsyn till barns och ungdomars intressen och för att kunna göra det, inhämta och beakta deras åsikter. Det är betydelsefullt

att barn och ungdomar själva ges möjlighet till inflytande över hur biblioteken bedriver sin verksamhet i denna del.

Några remissinstanser har framfört att bestämmelsen borde gälla hela det allmänna biblioteksväsendet. Mot bakgrund av till exempel högskole- och specialbibliotekens uppgifter är detta dock enligt regeringens mening inte lämpligt. Inte heller är det nödvändigt att inkludera skolbiblioteken i detta sammanhang. Att införa en bestämmelse om att barn och ungdomar särskilt ska uppmärksammas i skolbiblioteksverksamhet skulle i det närmaste vara att stadga något som redan ligger i begreppet skolbiblioteksverksamhet. Den regionala biblioteksverksamheten bör, i enlighet med vad som föreslås nedan, inriktas på att stödja folkbiblioteken i de uppgifter dessa ska uppfylla. Av detta skäl är det inte nödvändigt att i separata bestämmelser ange vilka områden som ska prioriteras inom ramen för den regionala biblioteksverksamheten som sådan.

10.4 Avgiftsfrihet vid folkbiblioteken

Regeringens förslag: På folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur under en viss tid oavsett publiceringsform. Trots bestämmelsen ska folkbiblioteken ges möjlighet att få ta ut ersättning för kostnader för porto, fotokopiering och andra liknande tjänster samt avgift för de fall låntagare inte lämnar tillbaka det som de har lånat inom avtalad tid.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians förslag uttrycks att folkbiblioteken får ta ut avgift för de fall låntagaren inte lämnar tillbaka det som de har lånat. I regeringens förslag har det tydligare uttryckts att det gäller om återlämning inte sker inom avtalad tid.

Remissinstanserna: Många remissinstanser ställer sig positiva till att bestämmelsen om avgiftsfrihet blir teknikneutral. Ett antal instanser anser dock att kravet på avgiftsfrihet inte bör begränsas till litteratur utan innefatta medier generellt. Synpunkter med denna innebörd lämnas bland annat av *Kungl. biblioteket*, *Högskolan i Borås* och *Svensk biblioteks-förening*.

Vissa andra remissinstanser, till exempel *Statens kulturråd*, framhåller att det är positivt om biblioteken även tillhandahåller sådant som film, musik och spel utan avgift men förordar inte att det ska regleras i lag. Flera landsting och kommuner gör en liknande bedömning mot bakgrund av det kommunala självstyret. *Sveriges Kommuner och Landsting* ställer sig bakom promemorians förslag och understryker att när det gäller annat än litteratur bör kommunerna mot bakgrund av det kommunala självstyret själva besluta om avgifter.

Bland andra *Kungl. biblioteket* och *Samverkansorganet i Västerbottens län (Region Västerbotten)* anser att bestämmelsen om avgiftsfrihet bör gälla samtliga bibliotekstyper och inte bara folkbibliotek, i enlighet med vad som i dagsläget redan gäller i praktiken.

Ett antal remissinstanser menar att det är en brist att de faktiska villkoren för bibliotekens tillhandahållande av e-böcker inte behandlas i promemorian. Några remissinstanser påpekar att promemorians förslag kan tolkas som att avgifter enbart får tas ut för material som inte alls lämnas tillbaka och att förseningsavgifter inte skulle innefattas.

Skälen för regeringens förslag

I 3 § i den nuvarande bibliotekslagen anges att allmänheten avgiftsfritt ska få låna litteratur för viss tid. Bestämmelsen kan tolkas som att den bara avser litteratur på fysiska informationsbärare. Även om begreppet litteratur inte är bundet till ett visst tekniskt format, utan kan anses innefatta framställningar som publiceras och distribueras i såväl analog som digital form, antyder termen låna att det rör sig om fysiska informationsbärare, till exempel tryckta böcker. Termen låna kan uppfattas som att det utesluter digital överföring av en fil från bibliotek till användare eftersom informationen i detta fall kopieras. Detta gäller oavsett om den sedan genom exempelvis system för digitala rättighetsskydd efter en viss tid görs obrukbar.

I en tid när utvecklingen går mot att allt mer av litteraturen också finns tillgänglig i digital form, som e-böcker eller elektroniska ljudböcker, bör bestämmelsen göras teknikneutral. Det är också troligt att man framöver kommer att se en ökande andel litteratur som endast publiceras i elektroniskt format. Att begränsa bestämmelsen om avgiftsfri utlåning till att endast gälla tryckta böcker riskerar därmed att göra så att delar av det litterära utbudet inte med självklarhet kan lånas utan kostnad. Bestämmelsen bör därför utvidgas så att såväl ett fysiskt exemplar som elektronisk överföring av litteratur omfattas av avgiftsfrihet. Den tidigare bestämmelsen föreslås därför bli kompletterad med att allmänheten avgiftsfritt ska få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur oavsett publiceringsform. Bestämmelsen gäller naturligtvis även den litteratur som biblioteken tillhandahåller på plats.

Att bestämmelsen även föreslås innefatta digitalt tillhandahållen litteratur är väsentligt för att klargöra att de allmänna biblioteken även på detta område ska verka på samma villkor som tidigare, med avgiftsfri tillgång som styrande princip. Alternativet skulle kunna leda till en utveckling där vissa bibliotek – i syfte att finna kompletterande intäkter – blir en slags uthyrare av litteratur. Detta skulle i förlängningen kunna leda till ett ifrågasättande av bibliotekens offentliga uppdrag. Tillhandahållande av litteratur mot avgift bör vara en uppgift för kommersiella aktörer.

Upphovsrättsliga frågor

Väsentligt att notera är att bibliotekslagen inte – vare sig i nuvarande eller föreslagen form – reglerar förhållandet mellan biblioteken och upphovsmän och andra rättighetshavare. Upphovsrätten till ett verk innefattar en ensamrätt för upphovsmannen att sprida verket. Denna så kallade spridningsrätt omfattar bland annat att ett exemplar av ett verk görs tillgängligt genom utlåning till allmänheten. Enligt 19 § första stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen) får emellertid ett exemplar av ett verk som med

upphovsmannens samtycke överlåtits inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet spridas vidare. Spridningsrätten i fråga om det enskilda exemplaret är förbrukad – konsumerad – i och med den överlåtelse som skett med upphovsmannens samtycke. Bibliotek har alltså möjlighet att med stöd av denna bestämmelse låna ut böcker till allmänheten utan upphovsmannens tillstånd. Denna inskränkning i upphovsrätten innebär också att upphovsmän som författare och översättare inte med stöd av upphovsrättslagen kan kräva ersättning för biblioteksutlåning av en bok.

Mot denna bakgrund har en offentlighetsrättslig och kulturpolitiskt motiverad ordning inrättats för att ersätta upphovsmän till litterära verk för biblioteksutlåning – den så kallade biblioteksersättningen. Detsamma gäller för upphovsmän till musikaliska verk och utövande konstnärer som medverkar på fonogram som lånas ut på bibliotek och för upphovsmän till musikaliska verk i tryckt form som lånas ut, den så kallade fonogramersättningen.

När det gäller de EU-rättsliga förutsättningarna för konsumtion av upphovsmannens spridningsrätt följer av det så kallade uthyrnings- och utlåningsdirektivet (direktiv 2006/115/EG) att upphovsmannens ensamrätt till utlåning av exemplar av verk som en utgångspunkt ligger kvar hos upphovsmannen trots att spridningsrätten i stort har konsumerats. Direktivet ger emellertid möjlighet att göra undantag från detta om upphovsmännen får ersättning för utlåningen. Beträffande utlåning på bibliotek uppfylls detta krav i svensk rätt genom de offentlighetsrättsliga ersättningar som finns (jfr prop. 1994/95:58 s. 26 f.).

Konsumtion kan enbart inträda för fysiska exemplar av ett verk. När ett bibliotek gör skyddade verk tillgängliga för allmänheten på annat sätt än genom utlåning av fysiska exemplar gäller alltså i regel ensamrätten. För att i sådana fall få tillhandahålla e-böcker och motsvarande elektroniska tjänster måste biblioteken alltså ha tillstånd från rättighetshavare. Villkoren för tillhandahållande av denna typ av produkter kan till exempel regleras i licensavtal mellan bibliotek och rättighetshavare.

Som *Sveriges författarfond* och *ALIS* påpekar i sina remissvar skapar inskränkningen i 19 § upphovsrättslagen ett starkt incitament för biblioteken att inte införa låntagaravgifter för fysiska exemplar av litterära verk. Undantaget gäller nämligen inte uthyrning av sådana verk. I upphovsrättslig mening är det fråga om uthyrning när verksexemplar under viss tid ställs till förfogande mot någon form av vederlag, till exempel då en avgift tas ut vid varje lånetillfälle (jfr prop. 1992/93:214 s. 92 f.). Denna incitamentsstruktur finns emellertid inte för sådant digitalt tillgängliggörande som omfattar andra förfoganden än spridning av verksexemplar till allmänheten. Inskränkningen är då inte tillämplig och rättigheterna måste därför klareras, oavsett om en avgift tas ut eller ej.

Även detta förhållande är enligt regeringens mening ett skäl att slå fast att principen om avgiftsfrihet vid de svenska folkbiblioteken också ska gälla litteratur som tillhandhålls elektroniskt. I dagsläget tas avgifter för denna typ av tillgängliggörande inte ut, men det är tänkbart att bibliotek under vissa förhållanden skulle kunna se detta som en möjlig intäktskälla, även om idén om avgiftsfrihet står stark i bibliotekssektorn. En sådan utveckling vore olycklig, dels eftersom det skulle medföra nya trösklar för användarnas tillgång till litteratur, dels eftersom det skulle

Prop. 2012/13:147 föra med sig att dessa bibliotek uppträdde som ett slags återförsäljare med offentlig grundfinansiering på bokmarknaden.

Praktiska förutsättningar för att tillgängliggöra e-litteratur

Ett antal remissinstanser menar att de faktiska villkoren för bibliotekens tillhandahållande av e-böcker borde behandlas i detta sammanhang.

Kostnaden för biblioteken för ett fysiskt boklån består av bokens inköpspris samt kostnaden för förvaring och fysisk lånehantering. Motsvarande kostnad för elektroniskt tillgängliggörande utgörs av kostnaden för en användarlicens eller en ersättning per nyttjande samt för den hantering som filöverföringen innefattar. Kostnaderna för enskilda bibliotek för tillgängliggörande av litteratur i elektronisk form är i dagsläget beroende av antalet gånger en viss titel tillgängliggörs och en fast summa betalas för varje enskilt fall. Detta har fört med sig att kostnader har uppstått på ett sätt som biblioteken inte fullt ut kan kontrollera. I och med övergången till elektronisk litteratur har inte heller enskilda bibliotek samma möjlighet att påverka vilken litteratur som ska finnas tillgänglig digitalt som när det gäller fysiska exemplar. Tillgängliggörandet är beroende av rättighetshavarnas godkännande och i vissa fall har dessa valt att tillämpa karenstider för biblioteken vad gäller nyutkommen litteratur, för att försäljningen i andra kanaler inte ska bli lidande.

I debatten om e-lån har olika förslag på anpassningar av de rådande affärsmodellerna förts fram, bland annat att de avgifter som biblioteken betalar till rättighetshavarna borde differentieras med högre avgifter för nya titlar och lägre för äldre. De alternativa modeller som diskuterats har bland annat haft som mål att göra det enklare att få överblick över kostnaderna. Ett annat förslag som framförts är att begränsningar borde införas som gör att en viss titel enbart kan tillgängliggöras till ett visst antal användare samtidigt.

Vilka affärsmodeller som bäst tillgodoser olika intressen och hur villkoren för till exempel licenser ska se ut är en förhandlingsfråga för biblioteken och rättighetshavarna. I den statliga Litteraturutredningens slutbetänkande, Läsandets kultur (SOU 2012:65), lämnas förslag som rör hur folkbibliotekens arbete med elektronisk litteratur ska kunna bli effektivare och hur förhandlingar underlättas. Bland annat är utredningens bedömning att Sveriges Kommuner och Landsting borde träda in som avtalspart för folkbibliotekens räkning för att på så sätt stärka förhandlingskapaciteten på bibliotekssidan. Utredningen föreslår också att Kungl. biblioteket får i uppdrag att göra det enklare för externa leverantörer att förmedla e-litteratur via biblioteksdatan Libris. Betänkandet har remissbehandlats och förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Det finns inte anledning att i detta sammanhang föregå den pågående beredningen av utredningens förslag.

Även om det finns tekniska möjligheter för biblioteken att tillhandahålla e-böcker mer eller mindre obegränsat är det viktigt att poängtera att det i bibliotekslagen inte ställs några sådana krav. Biblioteken har alltså möjlighet att begränsa utlåningen även av elektronisk litteratur och antalet e-licenser som de köper in. Sådana åtgärder måste naturligtvis vägas mot de förväntningar som allmänheten har på bibliotekens utbud.

Det är dock biblioteken och deras huvudmän som har att ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att de avgiftsfritt ska kunna tillhandahålla e-lån utan att kostnaderna för verksamheten hämmar annan viktig biblioteksverksamhet. Avgiftsfrihet för låntagaren bör utgöra den grund utifrån vilken folkbiblioteken och de kommunala huvudmännen får överväga vilket litteraturutbud som bäst svarar mot de krav på allsidighet och kvalitet som enligt förslaget införs i bibliotekslagen.

Avgiftsfrihet för andra verk än litterära

Begreppet litteratur innefattar i den föreslagna bestämmelsen om avgiftsfrihet, liksom genomgående i förslaget till ny bibliotekslag, både skön- och facklitteratur i alla olika tekniska format. Vid sidan av litteratur ställs även andra kulturuttryck till förfogande på dagens folkbibliotek, till exempel film, musik och dataspel. I den utvärdering av bibliotekslagen som nämns i promemorian föreslogs att det bör lagstadgas att även medier med detta innehåll ska tillhandahållas av folkbiblioteken utan avgift. Flera remissinstanser menar också att det inte anges tillräckliga skäl i promemorian för att undanta medier med annat innehåll än litteratur från avgiftsfrihet. Mot bakgrund av att en sådan utvidgad avgiftsfrihet skulle utgöra ett allt för stort ingrepp i det kommunala självstyret ställer sig flera ändå bakom förslaget i promemorian.

Lagstiftaren har hittills ansett att litteraturen och det skrivna ordet har en särställning inom folkbiblioteksområdet. Att biblioteken fritt ska tillhandahålla litteratur har mot denna bakgrund ansetts motiverat att reglera i lag. Ett fritt tillhandahållande av musik, film eller dataspel kan inte anses fylla samma grundläggande syfte i samhällslivet. En utvidgning av avgiftsfriheten skulle även innebära att de bibliotek som i dag tar ut avgifter för utlån av till exempel film skulle bli tvungna att förändra sitt arbetssätt. Att lagstifta om avgiftsfrihet för utlån av andra verk än litteratur är alltså en ingripande åtgärd, inte minst i förhållande till principen om kommunalt självstyre.

Mot denna bakgrund kan det enligt regeringens bedömning inte anses motiverat att i lag föreskriva att annat än litteratur ska tillhandahållas avgiftsfritt. Att andra kulturuttryck inte omnämns i lagstiftningen hindrar dock inte folkbiblioteken från att tillhandahålla dessa utan avgift. Kommunerna bör även i fortsättningen själva bestämma huruvida avgift ska tas ut.

Upphovsrätten ska givetvis beaktas även när bibliotek tillhandahåller annat än litteratur. Den fria biblioteksutlåningen av exemplar av verk gäller till exempel inte filmverk. Rättighetshavarens tillstånd krävs också om exemplar av verk ställs till förfogande mot en avgift vid varje tillfälle eller när ett bibliotek kräver en årsavgift eller liknande, eftersom det då i upphovsrättslig mening blir fråga om uthyrning och inte utlåning.

Avgiftsfrihet vid andra bibliotek än folkbibliotek

Som bland annat *Kungl. biblioteket* påpekar är frihet från användaravgifter en princip som tillämpas i det allmänna biblioteksväsendet i stort. Flera remissinstanser föreslår också att bestämmelsen om avgiftsfrihet ska omfatta hela det allmänna biblioteksväsendet.

Det är en ingripande åtgärd att föreskriva avgiftsfrihet för hela det allmänna biblioteksväsendet. Utöver att det skulle stadfästa en princip som har stöd i bibliotekens praktik framför inte remissinstanserna några tungt vägande skäl för lagreglering i detta avseende. Det är i sammanhanget även betydelsefullt att erinra om de skillnader som föreligger mellan folkbiblioteken, som vänder sig till allmänheten i stort, och flera andra bibliotekstyper inom det allmänna biblioteksväsendet, till exempel högskolebibliotek och specialbibliotek, som har sina specifika målgrupper. Folkbiblioteken har en särställning som motiverar en mer långtgående reglering än för andra bibliotekstyper. Regeringen ser därför inte skäl att utvidga avgiftsfriheten för utlåning av litteratur till hela det allmänna biblioteksväsendet.

När det gäller fjärlån biblioteken emellan föreslår regeringen att avgiftsfrihet ska råda, se avsnitt 15 och jämför med 10 § i den nuvarande bibliotekslagen.

Avgifter för fotokopiering m.m.

Folkbiblioteken föreslås även fortsättningsvis kunna ta ut ersättning för kostnader för porto, fotokopiering och andra liknande tjänster. De ska också oförändrat kunna ta ut en avgift i de fall låntagare inte inom avtalad tid lämnar tillbaka det som de har lånat. Några remissinstanser påpekar att promemorians förslag kan tolkas som att avgifter enbart får tas ut för material som inte alls lämnas tillbaka och att förseningsavgifter skulle vara förbjudna. För att förtydliga att även förseningsavgifter kan tas ut är regeringens förslag att avgifter ska få tas ut för de fall låntagaren inte lämnar tillbaka det som har lånats inom avtalad tid.

Ekonomistyrningsverket framhåller att det finns en risk att kommunerna tar ut avgifter för bibliotekstjänster som inte är avsedda att avgiftsbeläggas för låntagarna om folkbiblioteken får ta ut ersättning för ”andra liknande tjänster”. Regeringens bedömning är dock att förslaget är rimligt avvägt eftersom det är olämpligt att uttömmande förteckna de ersättningar som kan vara motiverade av den praktiska hanteringen. Den tekniska utvecklingen går snabbt och kommunikation med biblioteksanvändarna sker numera ofta på andra sätt än via post. Även i dessa fall kan det därför vara motiverat med en mindre avgift för att täcka de kostnader biblioteken har för de kommunikationstjänster som används.

Flera remissinstanser tar upp frågan om vad som gäller för så kallade reservationsavgifter. För de fall dessa motsvarar en faktisk och specificerad kostnad för biblioteken – exempelvis kostnad för leverans av sms – är det tillåtet att ta ut en sådan avgift. Avgiften faller då under undantaget i den föreslagna bestämmelsen i 9 §. För det fall det som kallas reservationsavgift inte motsvarar en direkt och faktisk kostnad för biblioteken kan det likställas med en dold avgift för biblioteksservicen, och är i dessa fall inte tillåten.

Lagrådet har föreslagit att ordet ”tjänster” i lagtexten byts ut mot ”kostnader” eftersom ”liknande” får förmodas syfta på ”kostnader” och inte på fotokopiering. Lagrådet har vidare ansett att det bör övervägas att byta ut ordet ”fotokopiering” mot ”fotokopior” för att tydliggöra att fråga inte är om att ett bibliotek ska få kompensera sig för personalkostnader. Lagrådets förslag motiverar följande förtydligande. Det som åsyftas är att

folkbiblioteken, trots principen om avgiftsfrihet, ska ha möjlighet att ta ut avgifter för bland annat fotokopiering och andra liknande tjänster. För sådana tjänster är det rimligt att kommunerna ska kunna ta ut en schablonberäknad ersättning som baseras även på arbetsinsatsen. Mot den bakgrunden anser regeringen att den föreslagna formuleringen ska behållas.

11 Skolbibliotek

Regeringens förslag: I bibliotekslagen ska det finnas en hänvisning till den bestämmelse i skollagen som föreskriver att eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. En skillnad är att i promemorians förslag görs en hänvisning till att vad som gäller för folkbiblioteken beträffande prioriterade grupper även gäller för skolbiblioteken.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Många remissinstanser, bland andra *Statens skolverk* och *Nationella skolbiblioteksgruppen*, anser dock att det som gäller folkbibliotek angående allsidighet, kvalitet och informationsteknik även bör gälla för skolbiblioteken.

Svenska barnboksakademien anser att det bör finnas en tydlig definition i den nya bibliotekslagen av vad skollagens formulering ”tillgång till skolbibliotek” innebär. Närmare anvisningar om vad som är skolbibliotekens uppgifter behövs också, menar bland andra *Kungl. biblioteket* och *Lärarnas riksförbund*.

Lärarnas riksförbund och Nationella skolbiblioteksgruppen påtalar att lagen bör innehålla krav på utbildad personal vid skolbiblioteken.

Skälen för regeringens förslag: Skolbiblioteken spelar en betydelsefull roll för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen. Detta har motiverat att kravet på tillgång till skolbibliotek har fått egen bestämmelse i 2 kap. 36 § skollagen (2010:800).

Med skolbibliotek 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).

Tillgången till skolbibliotek ska kunna anordnas på olika sätt beroende på de lokala förhållandena vid varje skola. En liten skola på landsbygden kan ha behov av att finna andra lösningar än en stor skola i en stor stad. Därför ska anordnandet av skolbibliotek kunna se olika ut utifrån skolornas eller elevernas olika behov och förutsättningar.

Det är i skollagen, och inte i bibliotekslagen, som bestämmelserna om skolors uppgifter och skyldigheter i första hand ska regleras. För att den nya bibliotekslagen ska ge en mer heltäckande bild av det allmänna

Prop. 2012/13:147 biblioteksväsendet och vilken biblioteksservice som enligt andra bestämmelser ska erbjudas, bör emellertid innehållit i skollagens bestämmelse om skolbibliotek återges i bibliotekslagen. Bestämmelsen i bibliotekslagen är dock endast en hänvisning till skollagen. Det är därför inte lämpligt att, så som flera remissinstanser förordat, inom ramen för bibliotekslagen närmare reglera krav på vare sig skolbibliotekets verksamhet eller bemanning.

12 Regional biblioteksverksamhet

Regeringens förslag: Varje landsting och de kommuner som inte ingår i ett landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet. Ändamålet med den regionala biblioteksverksamheten ska vara att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens, men innehåller inte något krav på bedrivande av regional biblioteksverksamhet.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som uttalat sig i frågan anser att begreppet regional biblioteksverksamhet är bättre än länsbibliotek. Denna synpunkt delas bland annat av *Statens kulturråd* och *Sveriges Kommuner och Landsting*.

Ett flertal remissinstanser, bland annat *Skåne läns landsting* och *Samverkansorganet i Västerbottens län (Region Västerbotten)*, har påtalat att det bör vara ett krav för landstingen att bedriva regional biblioteksverksamhet. *Talboks- och punktskriftsbiblioteket* (numera Myndigheten för tillgängliga medier) framhåller att de regionala biblioteken har en central roll i utvecklingen av biblioteksservicen för personer med funktionsnedsättningar. Det är av stor vikt att det finns en mottagare på regional nivå för att kunna garantera service för de prioriterade grupperna.

Skälen för regeringens förslag: Enligt den gällande bestämmelsen, 4 § i nuvarande bibliotekslagen, bör länsbibliotek finnas i varje län och bistå folkbiblioteken med kompletterande medieförsörjning och andra regionala biblioteksuppgifter. I syfte att bredda kompetensen och höja verksamhetens kvalitet strävar många län i dag efter att samarbeta med ett eller flera andra län kring länsbiblioteksfunktioner. Det finns i dagsläget, bland annat genom sådan samverkan, regional biblioteksverksamhet i alla län, men inte alltid i formen av ett eget länsbibliotek.

Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) omfattar varje landsting ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Varje län utom Gotlands län utgör ett landsting. I Gotlands län ansvarar Gotlands kommun för de uppgifter som ankommer på landstingen. För att även Gotlands kommun ska omfattas av skyldigheten att bedriva regional biblioteksverksamhet bör en särskild skrivning om detta införas.

Uppdraget att sörja för den kompletterande medieförsörjningen har över tid förändrats och effektiviserats, bland annat genom teknik-

utvecklingen (se avsnitt 14). Effektivare samarbetsmodeller kring medieförsörjning har skapats och den regionala biblioteksverksamheten har i stället fått alltmer strategiska uppgifter kring medieplanering, kompetensutveckling, verksamhetsutveckling och omvärldsbevakning.

Mot bakgrund av den utveckling som skett när det gäller nya arbetsformer och medieförsörjning bör den biblioteksverksamhet som landstingen ansvarar för beskrivas annorlunda än i nu gällande lag. Bestämmelsen bör utgå från begreppet regional biblioteksverksamhet och att denna ska vara mer strategiskt inriktad. Ett sådant förslag ligger i linje med länsbibliotekens nuvarande uppgifter och öppnar för ytterligare förnyelse och utveckling. I dag bedriver som tidigare konstaterats samtliga landsting i Sverige någon form av regional biblioteksverksamhet. Mot den bakgrunden, och med beaktande av att verksamheten kan bedrivas i samverkan med andra landsting och inte är bunden till en viss struktur, bedömer regeringen att det inte skulle innebära någon i realiteten ökad belastning på landstingen i ekonomiskt eller annat hänseende att införa ett krav på landstingen att bedriva sådan verksamhet. En sådan förändring skulle innebära en ökad tydlighet och ligger i linje med de synpunkter som flera remissinstanser, bland annat *Skåne läns landsting* och *Samverkansorganet i Västerbottens län (Region Västerbotten)*, har lämnat.

Regeringen föreslår därför att varje landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja de i länet verksamma folkbibliotekens samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet. I förhållande till förslaget i promemorian har begreppet kunskapsutveckling ersatts med verksamhetsutveckling, vilket stämmer bättre överens med samverkansmålen.

Svensk biblioteksörening konstaterar att vissa landstings regionala biblioteksverksamhet genomförs i samverkan med andra och anser att bestämmelsen därför bör kompletteras med att regional biblioteksverksamhet får ske i samverkan med andra relevanta aktörer. Regeringen konstaterar att lagen inte ställer något krav på att varje landsting ska ha ett fysiskt länsbibliotek. Det är alltså möjligt för landstingen att tillgodose behovet av regional biblioteksverksamhet genom länsgränsöverskridande samarbeten med andra landsting utan att detta behöver anges uttryckligen i bestämmelsen.

Bland andra *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det skapar förvirring att skolbibliotek inte nämns i detta sammanhang, utan först i den föreslagna bestämmelsen om samverkan. Som framgår av avsnitt 15 föreslår dock regeringen en annan utformning av bestämmelsen om samverkan än vad som föreslagits i promemorian, och därigenom uppstår inte denna oklarhet. Den regionala biblioteksverksamhetens primära målgrupp är, som anges i denna bestämmelse, de i länet verksamma folkbiblioteken. Där det är lämpligt bör dock även till exempel skolbiblioteksverksamhet som bedrivs i länet kunna beaktas i arbetet.

Regeringens förslag: Det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Dessa bibliotek ska svara för biblioteksservicen inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid universitetet eller högskolan.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men innehåller också en särskild bestämmelse om att högskolebiblioteken ska samverka med samt i övrigt bistå övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Kungl. biblioteket* och *Statens kulturråd* har ställt sig frågande till förslaget att lärosätenas bibliotek inte bara ska samverka med, utan även bistå övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet och ifrågasatt om det inte är en missvisande formulering.

Några remissinstanser, bland andra *Sveriges länsbibliotekarier*, anser att bestämmelserna i förslaget om allsidighet och kvalitet, och att särskilt främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande, också bör gälla högskolebiblioteken. På motsvarande sätt anser *Kungl. biblioteket* och ett flertal ytterligare remissinstanser att bestämmelserna om att ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning och språkliga minoriteter även bör gälla för högskolebiblioteken.

Skälen för regeringens förslag: Innan den nuvarande bibliotekslagen infördes fanns bestämmelsen om högskolebibliotek enbart i högskoleförordningen (1993:100). Bestämmelsen fördes in i bibliotekslagen för systematikens skull och ändrades endast redaktionellt. I den här föreslagna bestämmelsen ändras lydelsen på så sätt att det tydliggörs vilka subjekt som omfattas av kravet på att ge tillgång till ett högskolebibliotek, vilket alltså endast är de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434).

Förslaget i promemorian syftar även till att klargöra hur högskolebiblioteken ska samverka med övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet, genom att i övrigt bistå och samverka med övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet i enlighet med vad som anges i 14 och 15 §§. *Kungl. biblioteket* ifrågasätter dock att högskolebiblioteken, som finansieras inom respektive lärosätes budget, åläggs skyldigheter utanför lärosätet utan att det närmare preciseras vad uppgiften att bistå innebär. Regeringen delar uppfattningen att samverkan bör vara ömsesidig och att den i promemorian föreslagna skrivningen, att högskolebiblioteken ska ”bistå” övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet, därför inte är helt ändamålsenligt.

Regeringens uppfattning är dock att högskolebiblioteken bör, som en del av det allmänna biblioteksväsendet, samverka med andra offentligt finansierade bibliotek. En sådan samverkan bör i hög utsträckning vara ömsesidig. Denna samverkan kan ske inom ramen för den generella samverkan biblioteken emellan som föreslås i 14 och 15 §§.

14 Lånecentraler

Regeringens förslag: För en kompletterande informations- och medieförsörjning ska det finnas en eller flera lånecentraler.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian talas emellertid endast om en kompletterande medieförsörjning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Kungl. biblioteket* anser att ändamålet med lånecentralerna, i enlighet med utvecklingen på området, bör vara kompletterande informations- och medieförsörjning. *Sveriges Författarförbund* anser att bestämmelsen bör kompletteras med en precisering av lånecentralernas uppgift i lagens förarbeten.

Samverkansorganet i Västerbottens län (Region Västerbotten) anser att lagtexten tydligare behöver öppna upp för konsekvenserna av beslutet att endast ha en lånecentral i Sverige. *Länsbiblioteket Sydost* anser att en lånecentral är tillräcklig för den kompletterande medieförsörjningen, där bland annat kompetens för utlandslån finns.

Sametinget framhåller att Samernas bibliotek fungerar som en lånecentral för folkbibliotek och skolor över hela Sverige, framför allt när det gäller barn- och ungdomslitteratur på samiska samt läromedel på samiska och om samer på svenska.

Skälen för regeringens förslag: Enligt nuvarande bibliotekslag ska det finnas en eller flera lånecentraler för den kompletterande medieförsörjningen. Lånecentralorganisationen tillkom under 1960-talet som en påbyggnad till länsbiblioteken och för att minska trycket på forskningsbiblioteken. Lånecentralernas uppdrag har under de cirka 50 år som de verkat varit i huvudsak oförändrat. Förutsättningarna för lån mellan biblioteken har dock förändrats. Bibliotekens samlingar har blivit synligare genom datoriserade kataloger och beställningsrutinerna har förenklats. Allt mer material finns nu tillgängligt i elektronisk form. Behovet av försändelser av fysiska dokument har minskat. Antalet fjärrlåneförsändelser har därmed minskat och den tidigare så kallade fjärrlånekedjan har avskaffats och ersatts av allmänna riktlinjer.

Under den senaste tioårsperioden har samverkan mellan lånecentralerna intensifierats särskilt vad gäller utveckling av nya webbtjänster, ofta i samverkan med Statens kulturråd och länsbiblioteken. Lånecentralerna antog 2007 benämningen Informations- och lånecentraler i samverkan (ILS). Lånecentralernas verksamhet har alltmer kommit att inriktats på informationsförmedling.

Under 2011 genomförde Kungl. biblioteket en utredning i syfte att analysera lånecentralernas roll i det nya medie- och bibliotekslandskapet. Utredningen redovisades i rapporten *Centraler i ett nytt biblioteks-*

Prop. 2012/13:147 landskap: Lånecentraler, depåbiblioteket och internationella biblioteket – översyn och förslag. I enlighet med utredningens förslag beslutades att antalet informations- och lånecentraler skulle minska från tre till en samt att denna skulle knytas till Umeå stadsbibliotek och samorganiseras med Sveriges depåbibliotek. Förändringen innebär att lånecentralerna i Malmö och Stockholm i stället blir kompetenscenter och samarbetspartners i Kungl. bibliotekets strategi för bibliotekssamverkan och utveckling.

I enlighet med *Kungl. bibliotekets* synpunkter och med den utveckling som skett inom området samt för att uppmärksamma det arbete med informationsförmedling som lånecentralerna inriktat sig på föreslår regeringen en modifiering av det förslag som lämnas i promemorian. Regeringen föreslår därför att det för en kompletterande informations och medieförsörjning ska finnas en eller flera lånecentraler. Bestämmelsen innebär att staten ska ansvara för lånecentralverksamhet, men reglerar inte hur sådan ska organiseras eller om den ska bedrivas i form av en eller flera lånecentraler. Någon ytterligare precisering av lånecentralernas uppgifter, såsom *Sveriges Författarförbund* föreslår, bedöms dock inte vara lämplig.

15 Samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet

<p>Regeringens förslag: Bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet ska samverka i syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser. De offentligt finansierade biblioteken ska avgiftsfritt låna ut litteratur till varandra. Även folk- och skolbiblioteken ska få befogenhet att delta som utlånare.</p>
--

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens, men innehåller inte någon beskrivning av syftet med samverkan.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har uttalat sig välkomnar promemorians förslag om samverkan. En del förtydliganden har efterlysts, till exempel anser *Skåne läns landsting* och *Samverkansorganet i Västerbottens län (Region Västerbotten)* att de olika samhällsnivåernas ansvar för samverkan bör förtydligas. *Kungl. biblioteket*, *Statens kulturråd* och *Högskolan i Borås* anför att syftet med samverkan behöver förtydligas och att det bör framgå att syftet är att ge medborgarna tillgång till landets samlade biblioteksresurser och att det ska ske behovsrelaterat och effektivt. *ABF* menar att bibliotekslagen bör innehålla ett åtagande för folkbiblioteken att samverka med föreningsdrivna bibliotek i kommunen.

Flera remissinstanser, däribland *Hallands läns landsting* och *Gävleborgs läns landsting* önskar ett förtydligande av huruvida lagtexten ska tolkas teknikneutralt när det gäller att avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till förfogande. Bland andra *Svensk biblioteksörening*

menar att inte bara litteratur utan media generellt ska ställas avgiftsfritt till förfogande.

Vad gäller den regionala biblioteksverksamheten anser vissa remissinstanser att det är oklart vilka samlingar som avses då det inte längre finns något krav på egna samlingar inom denna verksamhet. Detta påtalas bland annat av *Västmanlands läns landsting*. Förhållandet mellan regional biblioteksverksamhet och skolbibliotek behöver förtydligas, menar *Sveriges Kommuner och Landsting* med flera.

Flera remissinstanser, bland andra Sveriges Kommuner och Landsting, ställer sig bakom förslaget att folkbiblioteken ska få möjlighet att delta i fjärrlånesamarbetet genom att ställa litteratur till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek. Det framhålls att det är bra att bestämmelsen görs frivillig, inte minst för de små folkbiblioteken med begränsade samlingar. Bland andra Kungl. biblioteket, Statens kulturråd och Högskolan i Borås anser dock att det i bestämmelsen bör anges att folkbibliotek i vart fall ”bör” ställa litteratur och media till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek.

Skälen för regeringens förslag

Enligt 10 § i den nuvarande bibliotekslagen ska länsbibliotek, lånceutraler, högskolebibliotek, forskningsbibliotek och andra av staten finansierade bibliotek avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande samt i övrigt samverka med folk- och skolbiblioteken och bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice. Bestämmelsen är även fortsatt relevant, men bör formuleras på ett sådant sätt att den bättre speglar den ökade ömsesidighet som i dag präglar samarbetet mellan olika bibliotek.

Det finns också starka skäl för att behandla det allmänna biblioteksväsendet, det vill säga alla de offentligt finansierade biblioteken, som en i grunden gemensam resurs. Förslaget är mot denna bakgrund att det i den nya bibliotekslagen ska anges att bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet generellt ska samverka. Som flera remissinstanser framhåller bör bestämmelsen också ta sin utgångspunkt i ett användarperspektiv och uttrycka att syftet med samverkan just är att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser.

Samverkan kan ta sig många uttryck och det är inte lämpligt att i lag närmare precisera vilka områden som ska omfattas. I praktiken kan det handla om allt från gemensamma lösningar för kataloger och söksystem till informationsutbyte, uppgiftslämnande och kompetensutveckling. Vissa remissinstanser efterlyser förtydliganden vad gäller olika samhällsnivåers ansvar för samverkan. Det är dock lämpligast att de närmare formerna för samverkan, med undantag för fjärrlånehanteringen (se nedan), beslutas av respektive huvudman. Detsamma gäller samverkan med parter utanför det allmänna biblioteksväsendet, till exempel föreningsdrivna bibliotek. Som *ABF* framhåller är det mycket viktigt att det offentliga också kan samarbeta med och stötta initiativ som arbetsplatsbibliotek och vägkrogsbibliotek. Detta är dock, enligt regeringens mening, inte en fråga som bör regleras i lag.

Centralt för en jämlik tillgång till de informationsresurser som finns vid de allmänna biblioteken är olika former av fjärrlån. Ett fjärrlån är ett lån mellan två bibliotek som inte har samma huvudman i syfte att erbjuda en användare lokal tillgång till en viss informationsresurs. Det kan till exempel handla om att skicka fysiska exemplar av medier, om digitalt tillgängliggörande och om att kopiera sådant som artiklar.

Folkbiblioteken har traditionellt sett tillämpat en så kallad lånekedja som innebär att de vid behov av fjärrlån i första hand skickar beställningar till sitt eget länsbibliotek som i sin tur skickar dem till en lånecentral. Den hierarkiska fjärrlånekedjan är mer eller mindre avvecklad i dag och folkbiblioteken riktar sina beställningar utifrån principen om fria lånevägar. I vissa fall innebär också ett utvecklat bibliotekssamarbete, främst lokalt och regionalt, att användaren själv kan beställa en titel från annat lämpligt bibliotek. Utvecklingen av formerna för fjärrlån har varit snabb under senare år och hur processen kan automatiseras och effektiviseras diskuteras kontinuerligt.

Fjärrlånen har minskat totalt sett under den senaste tioårsperioden. Till stor del beror det på att allt större informationsmängder blivit tillgängliga digitalt och såväl antalet fjärrlånade böcker som kopior minskar. Samtidigt har vissa bibliotekstyper ökat sin medverkan i fjärrlånesamarbetet under samma period, främst folkbiblioteken. Regionala samarbeten har bland annat inneburit att dessa bibliotek i högre utsträckning lånar material av varandra. Trots en minskning i total volym fyller fjärrlånen fortfarande en viktig funktion för en jämlik tillgång till information för alla i landet.

I linje med den allmänna bestämmelsen om samverkan bör samlingarna vid de allmänna biblioteken i hög utsträckning kunna tillgängliggöras och nyttjas gemensamt. Det är angeläget att människor i olika delar av landet har god tillgång till litteratur, även i Sveriges många små och glest befolkade kommuner. Det är betydelsefullt för såväl ett fritt meningsutbyte som i studiesyfte och för tillgången till konstnärliga upplevelser. Behovet av kurslitteratur är till exempel omfattande bland studenter på olika utbildningsnivåer och över hela landet. Det är också av stor betydelse att det över hela landet finns möjlighet att få tillgång till litteratur och information på andra språk än svenska och till medier anpassade till särskilda gruppers behov.

Mot denna bakgrund bör det i den nya bibliotekslagen anges att huvudregeln är att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet avgiftsfritt ska ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande. Folk- och skolbiblioteken väljer dock om de vill ställa litteratur till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek.

Bestämmelsen innebär inte att bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet är tvungna att ställa all litteratur i de egna samlingarna till förfogande för andra bibliotek. En bedömning av lämpligheten behöver, precis som i dag, göras med hänsyn till materialets beskaffenhet och skick samt vilka kostnader ett fjärrlån skulle innebära. Varje bibliotek har möjlighet att göra undantag för vissa materialkategorier, exempelvis äldre och bräckligt material, nyutkommen litteratur och kurslitteratur. Litteratur kan naturligtvis inte heller ställas till förfogande om biblioteket

i fråga inte har rätt att sprida det vidare på ett sådant sätt. Detta förhållande kan främst bli aktuellt vad gäller elektronisk litteratur. I många licensavtal innefattas visserligen rätten att sprida materialet vidare, men då ofta i form av papperskopior.

I den nuvarande bestämmelsen anges inget om folkbibliotekens utlån av material från de egna samlingarna. Skyldigheterna att bistå andra bibliotek åligger med nuvarande bestämmelser enbart de statligt finansierade biblioteken. I den utvärdering av bibliotekslagen som redovisas i promemorian uppmärksammades att det finns material i folkbibliotekens samlingar som på motsvarande sätt som till exempel högskolebibliotekens samlingar kan ställas till allmänhetens förfogande genom fjärrlån. I utvärderingen anfördes att bestämmelserna om fjärrlån borde vara ömsesidiga och att folkbiblioteken borde få en tydligare roll i det nationella samarbetet och för den kompletterande medieförsörjningen.

Regeringen delar bedömningen att detta är en önskvärd utveckling. Det är betydelsefullt att biblioteksväsendet integreras bättre och att den samlade nationella resurs som biblioteksväsendet utgör kan komma alla till del. Med hänsyn till den så kallade lokaliseringsprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), krävs en uttrycklig reglering i bibliotekslagen för att kommunerna genom folkbiblioteken ska få en befogenhet att utan anknytning till kommunens område eller till dess medlemmar avgiftsfritt ställa material till förfogande för bibliotek utanför kommunens område. Det är dock väsentligt att betona frivilligheten för folkbiblioteken att delta i fjärrlånesamarbetet. De folk- och skolbibliotek som finner det lämpligt bör mot denna bakgrund ges möjlighet att delta på jämbördiga villkor. Mot bakgrund av kommunernas skiftande förutsättningar skulle det emellertid vara ett för stort ingrepp i det kommunala självstyret att göra bestämmelsen tvingande. Skolbibliotekens verksamhet regleras, som tidigare konstaterats, i skollagen.

Lagrådet har påpekat att bestämmelsen har utformats på ett sådant sätt att den kan uppfattas som att folk- och skolbiblioteken, utöver att de inte är skyldiga att låna ut böcker ur sina samlingar, inte heller ska vara mottagare i fjärrlånesamarbetet. Med anledning av denna synpunkt har förslaget omformulerats så att det blir tydligt att innebörden är att folk- och skolbiblioteken får välja i vilken utsträckning de vill tillhandahålla litteratur avgiftsfritt utanför kommunens gränser.

Lagrådet har vidare föreslagit att det nödvändiga undantaget från 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar omformuleras något och förläggs till en egen paragraf. Regeringen har följt Lagrådets förslag.

Staten bidrar till att finansiera fjärrlåneverksamheten på flera sätt, främst genom verksamhetsbidrag till lånecentraler, depåbibliotek och regional biblioteksverksamhet. Under 1990-talet infördes även en särskild subvention av de expeditionskostnader som en stor nettoutlåning medför för vissa universitets- och högskolebibliotek. I enlighet med vad regeringen aviserade för riksdagen (prop. 1994/95:100, bilaga 9) fick Kungl. biblioteket i uppdrag att bestämma om medlens fördelning.

Avdelningen för nationell samverkan vid Kungl. biblioteket delar i dag årligen ut drygt 10 miljoner kronor i compensation till de universitets- och högskolebibliotek som har fler fjärrutlån än fjärrinlån. Flera remiss-

Prop. 2012/13:147 instanser framhåller att även andra bibliotek som ställer sina samlingar till förfogande borde kunna få del av dessa medel. Huruvida netto-utlåningsvolymerna från några bibliotek utanför den nuvarande kretsen är sådana att det finns skäl att överväga en förändring i den riktningen kan dock bäst bedömas av den ansvariga myndigheten. En utredning av fjärrlåneverksamheten och även denna kompensationsordning har också genomförts på uppdrag av Kungl. biblioteket och Statens kulturråd. Utredningen redovisas i rapporten *Lätt att hitta – lätt att låna: Ny modell för bibliotekens nationella mediesamarbete* (2010).

16 Biblioteksplaner

Regeringens förslag: Kommuner och landsting ska anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens, men har en något annorlunda utformning.

Remissinstanserna: Många remissinstanser ställer sig positiva till att kommuner och landsting alltså åläggs ett krav på att anta planer för sin biblioteksverksamhet. Flera remissinstanser anser dock att kravet på att anta biblioteksplaner också borde gälla den statliga nivån. Ett fåtal remissinstanser, bland annat *Norrköpings kommun*, ifrågasätter om kravet bör regleras i lag.

Bland annat *Kungl. biblioteket* framhåller att det inte framgår tydligt vilken verksamhet som biblioteksplaner ska antas för. Andra remissinstanser anser att det bör preciseras vilket innehåll biblioteksplanerna ska ha.

Kungl. biblioteket pekar också på möjligheten att i bibliotekslagen lagstadga att biblioteksplanerna fortlöpande ska uppdateras och att göra en hänvisning till lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken som reglerar huvudmännens skyldighet att lämna uppgifter till den årliga biblioteksstatistiken.

Flera remissinstanser, bland andra *Statens kulturråd*, anser att staten bör anta en biblioteksplan även på nationell nivå

Skälen för regeringens förslag

År 2004 infördes en ny bestämmelse i bibliotekslagen, 7 a § (prop. 2004/05:1 utgiftsområde 17, bet. 2004:KrU1, rskr. 2004/05:97). I paragrafens andra stycke anges att kommuner och landsting ska anta planer för biblioteksverksamheterna. Enligt den utvärdering av bibliotekslagen som redovisas i promemorian hade 67 procent av landets kommuner och nästan alla landsting 2009 antagit planer för sina biblioteksverksamheter. Biblioteksplanerna ser dock mycket olika ut och har skiftande ambitionsnivåer. Trots brister i efterlevnaden av lagens bestämmelser har arbetet med biblioteksplaner lyft upp biblioteksfrågorna till diskussion i många kommuner och landsting på ett sätt som har varit positivt för biblioteksutvecklingen.

Kungl. biblioteket framhåller att arbetet med biblioteksplanerna ofta har stärkt bibliotekens roll och synliggjort de kommunala bibliotekens olika funktioner. Exempelvis *Upplands Väsby kommun*, som är en av de kommuner som har uttryckt sig positivt till ett fortsatt krav på biblioteksplaner, pekar i sitt remissvar på att arbetet med biblioteksplanerna har varit en viktig del i att förtydliga planering, målsättning och inriktning för biblioteksverksamheten i kommunen och en metod för att lyfta biblioteksfrågorna. Dock efterlyser kommunen, liksom flera andra remissinstanser, en tydligare styrning vad gäller planernas innehåll, syfte och ambitionsnivå.

Regeringens bedömning är att behovet av planer för biblioteksverksamheterna på lokal och regional nivå kvarstår, inte minst mot bakgrund av den betydelse de har för möjligheterna till nationell uppföljning, samordning och kvalitetsutveckling. Den nya lagen bör därför innehålla en motsvarande bestämmelse om biblioteksplaner som återfinns i den nu gällande bibliotekslagen. Mot bakgrund av att vissa remissinstanser har påpekat att promemorians formulering kunde orsaka oklarheter kring vilket planinstrument som avses, är regeringens förslag dock att lydelsen ”planer för sin biblioteksverksamhet” byts ut mot ”biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet”. På så vis framgår det tydligare att vad som avses är en separat plan för just biblioteksverksamheten.

Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland) konstaterar att det i promemorian inte sägs något om hur de regionala kulturplanerna ska förhålla sig till de regionala kulturplaner som landstingen ska ta fram inom ramen för kultursamverkansmodellen. För att undvika dubbelarbete och bristande överensstämmelse mellan skilda planer skulle det enligt samverkansorganet vara rimligt att de regionala biblioteksplanerna integreras i de regionala kulturplanerna. Därmed bör, enligt samverkansorganet, kravet på att landstingen ska anta särskilda biblioteksplaner utgå. *Kungl. biblioteket*, som stödjer bestämmelsen om att kommuner och landsting ska anta planer för sin biblioteksverksamhet, pekar på att någon koppling till de regionala kulturplanerna oftast inte finns i biblioteksplanerna. Detta kan, enligt *Kungl. biblioteket*, förklaras av att de planer för biblioteksverksamheten som antagits inte sällan är av äldre datum och har upprättats innan bestämmelserna om regionala kulturplaner infördes.

Regeringen instämmer i att det kan vara rimligt att samordna arbetet med biblioteksplanerna med arbetet med de regionala kulturplanerna. Det innebär dock inte att det lagstadgade kravet på att landstingen ska anta särskilda biblioteksplaner bör utgå. Skälet för det är främst att planeringen av biblioteksverksamheten riskerar att bli alltför översiktlig om den integreras i de allmänna kulturplanerna.

Kungl. biblioteket anser att bestämmelsen bör ge en anvisning om att planerna bör revideras med viss regelbundenhet och bedömer vidare att om biblioteksplanerna ska tjäna sitt syfte måste de komma till större användning. Det måste också, enligt *Kungl. biblioteket*, ställas krav på aktualitet och uppföljningsbarhet samt på att de som omfattas av bestämmelsen får återkoppling. *Stockholms läns landsting* ser å sin sida en viss fara i uppföljning av biblioteksplanerna och framhåller att det skulle vara olyckligt med statlig likriktning; bibliotekslagen och den myndighet som

Prop. 2012/13:147 är ansvarig bör lämna ett stort utrymme för regionala anpassningar av planerna.

Regeringen instämmer generellt i de synpunkter som bland andra Kungl. biblioteket lämnat om vikten av uppföljning. Även i promemorian konstaterades att en mer kontinuerlig uppföljning av biblioteksplanerna sannolikt skulle ge en bättre bild av bibliotekens kvalitet och utvecklingsbehov. Bristen på uppföljning är en starkt bidragande orsak till att så många kommuner har underlåtit att upprätta en biblioteksplan och att planerna är så olika.

Regeringen föreslår därför nu en bestämmelse om uppföljning i lagen, med innebörden att den myndighet som regeringen bestämmer tillsammans med kommunerna och landstingen ska följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används – se närmare förslaget i avsnitt 17. Det ska dock vara upp till de uppföljande organen att gemensamt komma fram till de mest ändamålsenliga formerna för uppföljning.

Regeringen vill förtydliga att en tydligare uppföljning av biblioteksplanerna inte innebär att någon statlig tillsynsmyndighet tillskapas för ändamålet. Uppföljningen ska ske av den myndighet som regeringen utser tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna. Innehållet i biblioteksplanerna preciseras inte i lag och någon mall för hur en biblioteksplan ska se ut finns inte. Om vägledning för utformning av biblioteksplanerna bedöms nödvändig bör kommuner och landsting i samråd med den uppföljande myndigheten kunna utforma sådana.

Kungl. biblioteket har framfört att det är oklart vilka bibliotekskategorier som omfattas av bestämmelsen. Regeringen kan konstatera att den verksamhet som ska ingå i biblioteksplanen är den biblioteksverksamhet som kommunen eller landstinget bedriver som huvudman. För det fall kommunen bedriver skolbiblioteksverksamhet som huvudman ska även den ingå i planen. På motsvarande sätt ska sjukhusbiblioteksverksamhet ingå för det fall landstinget som huvudman driver sådan verksamhet. Biblioteksplanerna kommer av nödvändighet inte att se likadana ut eftersom olika kommuner och landsting bedriver biblioteksverksamhet i varierande omfattning.

Mot bakgrund av det ovan anförda och i ljuset av förslaget att den myndighet som staten bestämmer tillsammans med kommuner och landsting ska svara för uppföljning, föreslås inte någon ändring i sak när det gäller bestämmelsen om biblioteksplaner.

Nationell biblioteksplan

Många remissinstanser anser att staten bör anta en biblioteksplan även på nationell nivå. Bland annat *Statens kulturråd* anser att en samlad nationell plan som anger riktning för samverkan och kvalitetsutveckling för hela biblioteksväsendet behövs, och att utsedd biblioteksmyndighet ska utarbeta en sådan.

I enlighet med vad som aviserades i den kulturpolitiska propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3) har regeringen gett Kungl. biblioteket i uppdrag att ha en nationell överblick över biblioteksområdet. Enligt 5 § förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket ska

myndigheten även bland annat främja samverkan och utveckling inom området, samt svara för att tillsammans med länsbiblioteken – det som i den nu föreslagna bibliotekslagen kallas för den regionala biblioteksverksamheten – följa upp utformningen och användningen av biblioteksplaner.

Inom ramen för det uppdrag som Kungl. biblioteket har finns det utrymme att överväga vilka mer strategiskt inriktade dokument som kan främja samverkan och utveckling inom området. Med andra ord kan myndigheten bedöma om det finns behov av nationella plandokument och i sådana fall utarbeta sådana.

17 Ansvar för samverkan och uppföljning

Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Denna myndighet ska tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians förslag talas dock inte om att främja samverkan utan om att ansvara för den. I promemorian pekas landstingen ut i stället för de regionala biblioteksverksamheterna.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Bland andra *Västmanlands läns landsting* anser att nivån på vad som krävs av biblioteken, bland annat beträffande biblioteksplaner, bör preciseras med minimikrav. Det bör också förtydligas vad det uppföljande ansvaret ska gå ut på, anser flera remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Landsting*. Bland andra *Kungl. biblioteket* och *Talboks- och punktskriftsbiblioteket* (numera Myndigheten för tillgängliga medier) anser att bestämmelserna bör omfatta hela det allmänna biblioteksväsendet.

Skälen för regeringens förslag

I och med den tekniska utvecklingen ökar behovet av sammanhängande nätverk och nationellt samarbete. Vid en fungerande samverkan kan det allmänna biblioteksväsendets samlade resurser användas mer rationellt och tillgängligheten öka. Den utvärdering av bibliotekslagen som redovisas i promemorian visade att behovet av samverkan och samordning har ökat eftersom användarna alltmer betraktar bibliotekens verksamhet som en gemensam resurs. Det är alltså angeläget att det allmänna verkar för en nationell samsyn i syfte att få en biblioteksservice av hög kvalitet i hela landet.

Kungl. biblioteket har det överordnade uppdraget att samla, bevara och tillgängliggöra handskrifter, tryckt material, audiovisuella medier och digitala dokument. Sedan 1988 har Kungl. biblioteket i uppdrag att svara för samordning, utveckling och visst utredningsarbete inom biblioteks-

Prop. 2012/13:147 området, vilket i huvudsak rör forskningsbiblioteksområdet. Som nämns i avsnitt 16 gjorde regeringen i propositionen Tid för kultur (prop. 2009/10:3, s. 41 – 46) bedömningen att Kungl. biblioteket borde ges ett liknande uppdrag för folkbiblioteksväsendet och svara för nationell överblick, främja samverkan och driva på utvecklingen inom biblioteksväsendet.

I budgetpropositionen för 2011 uttalade regeringen att en uppgift i Kungl. bibliotekets nya uppdrag skulle vara att i samarbete med länsbiblioteken följa, analysera och rapportera om utvecklingen och tillämpningen av bibliotekslagen inom den del av biblioteksväsendet som har kommunal eller regional huvudman (prop. 2010/11:1 utgiftsområde 17, s. 34). Myndighetens uppdrag har därefter formulerats i 5 § förordningen (2008:1421) med instruktion för Kungl. biblioteket. Av bestämmelsen framgår bland annat att myndigheten ska ha en nationell överblick över biblioteksområdet. Myndigheten ska även främja samverkan och utveckling inom området, samt svara för att tillsammans med länsbiblioteken – det som i den nu föreslagna bibliotekslagen kallas för den regionala biblioteksverksamheten – följa upp utformningen och användningen av biblioteksplaner.

För att lagen ska återspegla de förhållanden som råder föreslås att bibliotekslagen kompletteras med en ny bestämmelse av upplysningskaraktär, där det anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska svara för nationell överblick och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Vad det uppföljande uppdraget närmare ska gå ut på kan variera från tid till annan. Myndighetens närmare uppdrag formuleras därför lämpligast i dess instruktion.

Myndigheten ska också tillsammans med den regionala biblioteksverksamheten och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används. *Sveriges Kommuner och Landsting* har ställt sig positiva till att en bestämmelse om uppföljning förs in i lagstiftningen. Samtidigt anser förbundet att bland annat formerna för samverkan och rollfördelningen är i behov av förtydligande.

Regeringen anser att det inte är lämpligt att i bibliotekslagen närmare reglera *hur* den regionala biblioteksverksamheten, kommunerna och den utsedda myndigheten ska arbeta tillsammans. Hur formerna för den samverkan ska utformas mest ändamålsenligt behöver få utvecklas över tid och kan också variera från tid till annan beroende på vilka behov som finns.

Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland) påtar också att det är otydligt på vilket sätt myndigheten, kommunerna och landstingen ska arbeta tillsammans. Om de regionala biblioteksverksamheterna ges en tillsyns- och utvärderingsroll riskerar den enligt regionen att kollidera med uppgiften att initiera och driva utvecklingsfrågor i samverkan med biblioteken. För en medlemsorganisation som Samverkansorganet i Värmlands län (Region Värmland) är det enligt den direkt olämpligt att ta på sig en tillsynsuppgift gentemot medlemmarna. Här vill regeringen förtydliga följande. Huvudman för den regionala biblioteksverksamheten är landstingen, som har krav på sig att anta biblioteksplaner. Uppgiften att följa upp de biblioteksplaner som antagits är ställd till den statliga myndighet som regeringen bestämmer, som ska göra det tillsammans med den regionala biblioteksverksamheten och kom-

munerna. I sammanhanget kan påpekas att det inte är fråga om att någon aktör tilldelas en tillsynsroll.

Några remissinstanser anser att bestämmelserna bör omfatta hela det allmänna biblioteksväsendet. *Kungl. biblioteket* ser det som olyckligt om uppgifterna inom det nya uppdraget skulle begränsas till att enbart följa upp hur biblioteksplanerna utformas och används. Det uppföljningsuppdrag som föreslås bör därför enligt *Kungl. biblioteket*, som en konsekvens av att lagen omfattar det allmänna biblioteksväsendet, vidgas till att omfatta hela biblioteksområdet. Detta skulle göra det möjligt att upprätta nationella strategier som underlag för utvecklingsinsatser inom hela biblioteksområdet.

Regeringen konstaterar att uppdraget enligt förslaget omfattar att den aktuella myndigheten ska ha en nationell överblick och främja samverkan inom hela det allmänna biblioteksväsendet, vilket består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet. Den myndighet som nu har detta uppdrag, nämligen *Kungl. biblioteket*, ska som nämns ovan, enligt sin instruktion (förordningen [2008:1421] med instruktion för *Kungl. biblioteket*) ha en nationell överblick över biblioteksområdet samt främja samverkan och utveckling inom området, följa upp kommuners och landstings biblioteksplaner tillsammans med länsbiblioteken och svara för den officiella biblioteksstatistiken. Lagförslaget är alltså i överensstämmelse med vad som gäller för *Kungl. biblioteket* enligt myndighetens gällande instruktion. Beträffande uppföljningen av biblioteksplaner är det naturligt att den endast omfattar kommuner och landsting, då dessa är de enda som har krav på sig att upprätta sådana planer.

Kungl. biblioteket noterar vidare att myndigheten enligt sin instruktion, tillsammans med länsbiblioteken, ska följa upp hur biblioteksplanerna har utformats och hur de används, men att det i förslaget står att uppföljningen ska göras tillsammans med kommunerna. Anledningen till att regeringen föreslår att uppföljningen också ska göras tillsammans med kommunerna är att det är av stor vikt att även kommunerna är delaktiga i uppföljningen av de biblioteksplaner de själva utformar och upprättar.

Statskontoret lyfter fram den osäkerhet som råder angående uppföljningen av biblioteksplaner. *Statskontoret* har i tidigare myndighetsanalys (*Statskontoret* 2012:3) föreslagit att regeringen skulle ompröva uppgiften att följa upp kommunernas biblioteksplaner då syftet med denna uppgift ansågs vara oklar. *Statskontoret* önskar därmed ett förtydligande av syftet och innebörden av ett samverkansansvar samt vad uppföljningen av biblioteksplanerna ska användas till. Syftet med det uppföljande ansvaret har också efterfrågats av flera andra remissinstanser.

Regeringen konstaterar att den utvärdering av bibliotekslagen som redovisas i promemorian visade att bristen på uppföljning av lagen sannolikt har bidragit till att det fortfarande är stora standardskillnader, både vad gäller den kommunala biblioteksservicen och den regionala biblioteksverksamheten. Att det inte gjorts en mer samlad uppföljning på nationell nivå av folk- och skolbiblioteken har också medfört att det saknas en gemensam syn på standard, kriterier för uppföljning och utarbetandet av biblioteksplaner. Både behovet av mer samordning och behovet av uppföljning av biblioteksplanerna motiverar ett mer samlat arbete nationellt.

Prop. 2012/13:147 Förslaget innebär bland annat att den aktuella myndigheten tillsammans med den regionala biblioteksverksamheten och kommunerna ska följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används. Uppdraget omfattar inte ett revisions- eller tillsynsansvar för det allmänna biblioteksväsendet. Som regeringen har redovisat tidigare bör den närmare utformningen av uppdraget inte regleras i lag. En närmare precisering av myndighetens uppdrag kan i stället göras i förordningsform. Regeringen kommer att följa utvecklingen på området och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att samverkansuppdraget ska kunna bidra till en biblioteksverksamhet av hög kvalitet i hela landet.

Möjlighet att klaga

En fråga som har väckts är vad som gäller om en bibliotekshuvudman inte uppfyller sina skyldigheter enligt lagen. I den nu gällande bibliotekslagen saknas anvisningar om besvär- eller överklagandemöjligheter, något som enligt Kungl. biblioteket kan ha bidragit till att lagen uppfattats som kraftlös. Utifrån ett användarperspektiv är det, enligt Kungl. bibliotekets bedömning, angeläget att det tydliggörs hur den som ifrågasätter huruvida en bibliotekshuvudman uppfyllt sina skyldigheter ska gå tillväga för att överklaga eller anföra besvär.

Bibliotekslagen är utformad som en ramlag som anger övergripande principer och riktlinjer för det offentligt finansierade biblioteksväsendet. Lagen ger skyldigheter för det allmänna att ge enskild tillgång till biblioteksverksamhet. Lagen är däremot inte utformad så att den ger den enskilde möjligheten att kräva en rättighet av ett visst slag.

En enskild har möjlighet att i enlighet med 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) begära laglighetsprövning av ett beslut som en kommun eller ett landsting har tagit, exempelvis beträffande dess biblioteksverksamhet. För det fall det beslut som fattats inte har tillkommit i laga ordning, hänförs sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller beslutet strider mot lag eller annan författning ska beslutet upphävas. Kommunala beslut som innebär att biblioteksverksamheten utarmas på ett sådant sätt att kraven i lagen inte uppfylls kan alltså angripas på detta sätt.

Beträffande skolbibliotek regleras dessa närmare i skollagen och det är bestämmelserna i den lagen om kraven på skolhuvudmän etc. som styr vad som kan göras om biblioteksverksamheten inte lever upp till kraven. Statens skolinspektion är ansvarig statlig tillsynsmyndighet för verksamhet som bedrivs enligt skollagen.

Regeringens uppfattning är därmed att det inte finns skäl att föreslå en bestämmelse om möjlighet att få en prövning av frågan om en bibliotekshuvudman inte uppfyller sina skyldigheter enligt lagen.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Prop. 2012/13:147

Regeringens förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2014, då den nuvarande bibliotekslagen ska upphöra att gälla.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser till den föreslagna lagen.

Promemorians förslag och bedömning var att lagen skulle träda i kraft den 1 juli 2013.

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot promemorians förslag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den föreslagna lagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2014, då den nuvarande bibliotekslagen ska upphöra att gälla. Förslagen bedöms inte kräva några övergångsbestämmelser.

19 Konsekvenser av förslaget till ny bibliotekslag

Sedan den nu gällande bibliotekslagen trädde i kraft 1997 har stora förändringar i bibliotekens omvärld ägt rum som också påverkat bibliotekens verksamhet. Bibliotekslagens bestämmelser bör avspegla de senaste årens utveckling och samtidigt ge utrymme för fortsatt förnyelse av de offentligt finansierade biblioteksverksamheterna.

Den bibliotekslag som nu föreslås bedöms stärka det allmänna biblioteksväsendet och ge utrymme för fortsatt verksamhetsutveckling. Genom en ökad tydlighet vad gäller målsättningar, ansvarsfördelning och terminologi bidrar förslagen till att stärka biblioteksväsendet generellt. Flera av de krav som ställs på biblioteken i den nu gällande bibliotekslagen förtydligas i den föreslagna lagen och de bedöms därför kunna få bättre genomslag.

Ekonomiska konsekvenser för stat och kommun

Den samlade bedömningen är att förslaget till ny bibliotekslag ryms inom nuvarande ekonomiska ramar och inte påverkar den kommunala ekonomin negativt. Inte heller kommer förslaget att få några statsfinansiella konsekvenser.

Bestämmelsen om avgiftsfrihet innebär en inskränkning i möjligheten att finansiera kostnader för e-litteratur genom avgiftsuttag från användarna. Biblioteken tar i dagsläget inte ut avgifter för att låna ut litteratur i elektronisk form och förslaget bedöms därför inte ha några direkta ekonomiska effekter.

Enligt förslaget ska folkbibliotekens utbud av medier och tjänster präglas av allsidighet och kvalitet. Att allsidighet och kvalitet premieras

Prop. 2012/13:147 behöver inte påverka till exempel inköpskostnader. Tydligare urvalskriterier, som biblioteken själva har möjlighet att ställa upp utifrån lagens övergripande krav, och en mer strategisk upphandling av tjänster kan också effektivisera bibliotekens verksamhet. Bedömningen är därför att kravet inte medför ökade kostnader för kommuner eller landsting.

Kraven på att folk- och skolbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt vissa prioriterade grupper innebär inte något nytt åtagande. Redan i den nu gällande lagen finns dessa krav, om än inte uttryckta på samma sätt som i det föreliggande förslaget, och bedömningen är därför att förslaget inte har några ekonomiska effekter i denna del. Bestämmelsen utvidgas dock till att gälla hela det allmänna biblioteksväsendet och därmed tillkommer krav på att även till exempel statliga bibliotek ska ägna uppmärksamhet åt dessa grupper. Inte heller detta bedöms medföra några nämnvärda ekonomiska effekter då dessa grupper redan i dag ska prioriteras. Det gäller bland annat utifrån bestämmelserna i språklagen (2009:600) där det exempelvis sägs att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken och det svenska teckenspråket.

Att det i lagen anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska ha i uppgift att svara för bland annat nationell överblick och samverkan innebär inte något behov av anslagsförändringar. Kungl. biblioteket ska redan i dag främja bland annat samverkan inom området. I samband med budgetpropositionen för 2011 tillfördes Kungl. biblioteket 24 miljoner kronor årligen för ett uppdrag som bland annat avser nationell överblick samt främjande av samverkan och utveckling inom biblioteksområdet.

Det statliga ansvaret för nationell överblick och främjande av samverkan inom biblioteksväsendet ger bättre möjligheter till samordning och utveckling av kommunal biblioteksservice. Uppföljningen av biblioteksplanerna ska ske tillsammans med den regionala biblioteksverksamheten och kommunerna. Genom detta erfarenhetsutbyte skapas nya möjligheter för kommuner och landsting att samordna sin verksamhet och få uppslag till en effektivare förvaltning. Sådana samordningsvinster kan, beroende på hur kommuner och landsting själva väljer att organisera sin verksamhet, få positiva ekonomiska konsekvenser för landstings- och kommunsektorn. Det är i sammanhanget viktigt att betona att uppgiften att anta en biblioteksplan inte är en ny uppgift för kommuner och landsting, utan även följer av den nu gällande bibliotekslagen.

I nuvarande bibliotekslag står att alla medborgare ska ha tillgång till ett folkbibliotek. Det föreslagna kravet på tillgång till biblioteksverksamhet för alla kan tillgodoses genom folkbibliotek eller på annat sätt (se avsnitt 7) och innebär därför inget utökat krav på stat eller kommun. Förslaget bedöms därmed inte heller medföra några ökade kostnader. Detsamma gäller bestämmelsen om att folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas. I nuvarande lag gäller att folkbiblioteken ska verka för att tillgängliggöra databaserad information och ändringen innebär således en modernisering av gällande bestämmelse. Denna förändring bedöms inte medföra några ökade kostnader.

Bestämmelsen om att varje landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja de i länet verksamma folkbibliotekens

samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet, bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser. I dag bedriver samtliga landsting i Sverige regional biblioteksverksamhet. Prop. 2012/13:147

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. En lagstiftning som garanterar medborgarna en viss service – vilket bibliotekslagen i flera avseenden gör – minskar generellt sett kommunernas och landstingens möjligheter att själva göra prioriteringar i sin verksamhet. Redan vid införandet av den nu gällande bibliotekslagen gjordes dock avvägningen att en enhetlig och likvärdig biblioteksservice är ett tillräckligt tungt vägande skäl för lagstiftning på området. Landstingen och kommunerna är vidare i hög grad fria att själva utforma hur de vill organisera sin biblioteksverksamhet, så länge minimikraven i bibliotekslagen uppfylls.

Det föreliggande förslaget påverkar inte uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunsektorn på annat sätt än att det anges att staten genom en särskild myndighet ska ha en nationell överblick och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet samt tillsammans med den regionala biblioteksverksamheten och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som kommuner och landsting har antagit har utformats och hur de används. Förslaget innebär alltså inte statlig tillsyn över kommunal verksamhet.

Förslaget om att införa en bestämmelse om allsidighet och kvalitet i folkbiblioteksverksamheten påverkar i någon mån kommunernas och landstingens möjlighet att bestämma hur de ska bedriva sin verksamhet. Det kommer därmed inte vara möjligt för till exempel en kommun att bestämma att biblioteken i kommunen ska ha ett uppenbart begränsat eller snedfördelat medieutbud. Det har visserligen inte framkommit att någon kommun skulle vilja ha en sådan ordning, men kravet inskränker ändå i någon mån kommunernas frihet att helt bestämma över sin verksamhet. Detsamma gäller den redan existerande skyldigheten att ägna vissa utpekade grupper särskild uppmärksamhet. I denna del innebär alltså förslaget inte någon ny uppgift för biblioteken.

Förslagen påverkar vidare den kommunala självstyrelsen genom att avgiftsfriheten för alla typer av litteratur inskränker möjligheterna att ta betalt för tillgång till litteratur som förmedlas digitalt i den kommunala biblioteksverksamheten. Bestämmelsen om avgiftsfrihet innebär att möjligheten att finansiera kostnader för till exempel licenser för e-böcker med användaravgifter utesluts.

Kravet på att alla ska ha tillgång till biblioteksverksamhet är som framgår ovan inte nytt. Detsamma gäller bestämmelsen om att folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas. Dessa förändringar bedöms därför inte heller medföra någon ökad inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Bestämmelsen om att varje landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet påverkar den kommunala självstyrelsen genom att ett krav införs. Redan i dag bedriver dock samtliga landsting i Sverige regional biblioteksverksamhet. Mot den bakgrunden, och med beaktande av att

Prop. 2012/13:147 verksamheten kan bedrivas i samverkan med andra landsting och inte är bunden till en viss struktur, bedömer regeringen att förslaget inte innebär ett oproportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Kravet innebär inte heller någon ökad belastning på landstingen i ekonomiskt eller annat hänseende.

Den inskränkning i det kommunala självstyret som bibliotekslagen i dag innebär, och även fortsättningsvis kommer att innebära, bedöms som godtagbar. De föreslagna kraven på tillgänglighet, avgiftsfrihet, allsidighet och kvalitet främjar tungt vägande allmänintressen, som bedöms motivera den inskränkning av kommunernas och landstingens självbestämmanderätt som blir följden. Alla ska ha fri tillgång till god biblioteksservice, oavsett var de bor i landet.

Den kommunala biblioteksverksamheten och den regionala biblioteksverksamheten får genom de föreslagna ändringarna i förhållande till nuvarande bibliotekslag också större möjligheter att fortsätta utvecklas. Bland annat innebär förslagen om att använda begreppen biblioteksverksamhet och regional biblioteksverksamhet i bestämmelserna att lagen lämnar utrymme för olika alternativ för att organisera och bedriva verksamheten.

Konsekvenser för enskilda och företag

Förslagen bedöms ha positiva effekter för enskilda. Biblioteken bidrar till att främja delaktighet i samhällslivet genom att fler får tillgång till information och bättre förutsättningar att delta i det offentliga samtalet. Genom förslagen stärks principen om avgiftsfrihet och allas tillgång till biblioteksverksamhet vilket gynnar enskilda. Förslagen bidrar till att uppfylla de kulturpolitiska målen om barns och ungas rätt till kultur och allas möjlighet till delaktighet i kulturlivet.

Förslagen bedöms inte ha några effekter för företag, varken vad gäller arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller övriga villkor. Bestämmelsen om att avgifter inte får tas ut av för tillhandahållande av litteratur rör förhållandet mellan biblioteken och biblioteksanvändarna och påverkar inte relationen mellan rättighetshavarna och biblioteken.

Bestämmelserna om bibliotekens skyldigheter, exempelvis beträffande upprättandet av biblioteksplaner, riktar sig till kommuner och landsting. I 3 § anges det att i de fall ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av annan ansvarar respektive huvudman för att utövaren följer bestämmelserna i denna lag. Bestämmelsen syftar på de fall då biblioteksverksamhet läggs ut på entreprenad. Förslaget innebär att även om driften sköts av annan än huvudmannen ska centrala bestämmelser om avgiftsfrihet gentemot användaren och avgiftsfria fjärrlån gälla.

I dagsläget är det mycket ovanligt att biblioteksverksamhet drivs av någon annan än huvudmannen. Det finns enstaka exempel på kommunal nivå. Verksamheten är då fortfarande under kommunalt ansvar och samma regler gäller för verksamheten. Inte heller i dessa fall tas till exempel användaravgifter ut och därför bör inte bestämmelsen ha några ekonomiska effekter i denna del. Vad gäller arbetsförutsättningar påverkas de av de generella målsättningar och prioriteringar som föreslås gälla för hela det allmänna biblioteksväsendet. Det bör dock noteras att

Prop. 2012/13:147
detta inte är förknippat med någon redovisningsplikt eller andra uppgifter som kan vara administrativt betungande.

Redan i dag drivs vissa skolbibliotek av enskilda huvudmän, vilka kan vara företag. Bestämmelsen i bibliotekslagen om att skolbibliotek ska finnas för eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, same-skolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är emellertid endast en hänvisning till 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) och innebär således inte något nytt krav för de företag som bedriver utbildningsverksamhet.

Övriga konsekvenser

Förslaget syftar generellt sett till att stärka bibliotekens verksamhet runt om i landet och att tydliggöra deras roll i samhällslivet. Särskilt betydelsefullt är att stärka samarbetet och förbättra uppföljningen av verksamheter lokalt och regionalt. Förslaget kan därför antas ha positiva konsekvenser för den offentliga servicen i olika delar av landet.

Detsamma gäller möjligheterna att nå de integrations- respektive minoritetspolitiska målen. Positiva effekter på dessa områden kan framför allt förväntas av att bestämmelserna i dessa delar blir tydligare och att bibliotekslagen i sin helhet får ett starkare användarperspektiv.

Flickor läser mer än pojkar och uppvisar generellt sett också bättre resultat i skolan vad gäller läsförståelse. Mot denna bakgrund är det angeläget att särskilt främja pojkars läsning. Förslaget om att folkbiblioteken ska ägna barn och ungdomar särskild uppmärksamhet för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bedöms kunna innebära att sådant arbete i högre grad prioriteras och därmed främja jämställdheten mellan könen.

Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på miljön, det brottsförebyggande arbetet eller för sysselsättningen.

20 Författningskommentar

Den nya lagen föreslås ersätta den nuvarande bibliotekslagen (1996:1596). Vissa bestämmelser har överförts till den nya lagen utan materiella ändringar. På grund av den nya lagens förändrade struktur har dock många av bestämmelserna delats upp, slagits ihop eller genomgått andra redaktionella eller sakliga förändringar. Paragraferna har fått nya nummer. Av författningskommentaren framgår om den föreslagna bestämmelsen innefattar någon materiell ändring i förhållande till 1996 års bibliotekslag.

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs av:

1. folkbibliotek,
2. skolbibliotek,
3. regional biblioteksverksamhet,

4. högskolebibliotek,
5. lånecentraler, och
6. övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet.

Paragrafen innebär inte någon ändring i sak jämfört med 1 § i 1996 års bibliotekslag. Förändringarna innebär endast att det anges att det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och genom att olika bibliotekstyper exemplifieras.

Lagrådet har efterfrågat ett klarläggande av innebörden av begreppet övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet. Med övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet avses sådan verksamhet som till övervägande del finansieras av det allmänna. En biblioteksverksamhet med en enskild huvudman som får en liten del av sin finansiering genom bidrag från det allmänna ingår följaktligen inte i det allmänna biblioteksväsendet.

De bibliotekstyper som särskilt nämns är de för vilka specifika bestämmelser finns i lagen. Begreppet *regional biblioteksverksamhet* ersätter här och i andra bestämmelser det tidigare använda begreppet *länsbibliotek*. Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 6.

Ändamål

2 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

Paragrafen utgör bibliotekslagens ändamålsbestämmelse och gäller för hela det allmänna biblioteksväsendet. I vilken utsträckning de ändamål som anges ska tjäna som vägledning för verksamheten vid ett visst bibliotek måste bedömas utifrån verksamhetens målgrupp och förutsättningarna i övrigt. Samtliga angivna ändamål kan inte i samma utsträckning vara vägledande för alla bibliotekstyper. Även om till exempel forskning i viss utsträckning också bedrivs vid folkbibliotek är det ändamålet naturligen viktigare för högskolebiblioteken.

Begreppet *medborgare* ersätts i den nya lagen med *alla* eftersom det annars kan uppfattas som att det ställs ett krav på svenskt medborgarskap för få nyttja biblioteken.

Begreppet *biblioteksverksamhet* kan innefatta bibliotek, bokbussar och uppsökande biblioteksservice. Det kan vara en verksamhet som drivs i samarbete med en eller flera andra kommuner eller med annan huvudman.

Utöver bestämmelserna i bibliotekslagen måste biblioteken också förhålla sig till annan lagstiftning, exempelvis språklagen (2009:600) där det bland annat anges att svenska är huvudspråk i Sverige.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 7.

Ansvarsfördelning

3 § Bibliotekshuvudmän är kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda.

1. För folkbibliotek ansvarar kommunerna.
2. För skolbibliotek ansvarar kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800).
3. För regional biblioteksverksamhet ansvarar landstingen och de kommuner som inte ingår i ett landsting.
4. För högskolebibliotek vid universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ansvarar staten.
5. För lånecentraler ansvarar staten.
6. För övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet ansvarar den som enligt särskilda bestämmelser är huvudman för verksamheten.

Om ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av någon annan än huvudmannen ansvarar huvudmannen för att den som driver biblioteket följer bestämmelserna i denna lag.

Paragrafen motsvarar 7 § i 1996 års lag och fastslår ansvarsfördelningen mellan de olika bibliotekshuvudmännen. Bestämmelsen svarar mot bestämmelsen om det allmänna biblioteksväsendet i 1 §. Paragrafen görs mer användarvänlig genom att det räknas upp vilka som är bibliotekshuvudmän och moderniseras genom att språket justeras. Därtill uppdateras ansvarsfördelningen såtillvida att det anges att även enskilda kan vara huvudmän för skolbibliotek i de fall en skola drivs av enskild huvudman i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800).

Ordet *länsbibliotek* byts ut mot *regional biblioteksverksamhet* i linje med den genomgående ändringen av begreppen i lagen.

Slutligen konstateras i *andra stycket* att även om ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av någon annan så ansvarar huvudmannen för att den som driver biblioteket iakttar bestämmelserna i denna lag. För det fall biblioteksverksamhet läggs ut på enskilda aktörer kvarstår alltså ansvaret för att lagen följs på huvudmannen, som genom utformningen av avtal och på andra sätt får försäkra sig om att så sker. Stycket har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 8.

Prioriterade grupper

4 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att utifrån deras olika behov och förutsättningar erbjuda litteratur och tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av information.

Bestämmelsen motsvarar 8 § i 1996 års bibliotekslag men utvidgas till att gälla inte bara folk- och skolbiblioteken utan hela det allmänna biblioteksväsendet. Begreppet *funktionshindrade* byts ut mot *personer med funktionsnedsättning*, men någon ändring i sak är inte avsedd. Bibliotekens verksamhet riktad till denna grupp bör bedrivas i former som utgår från de olika behov och förutsättningar som finns inom gruppen, exempelvis genom tillhandahållande av talböcker och tekniska

Prop. 2012/13:147 hjälpmedel för att kunna ta del av information. I bestämmelsen regleras inte på vilket sätt till exempel litteratur ska hållas till handa. Detta kan ske genom egna inköp eller genom inlån från lånecentraler med mera.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 9.

5 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur på

1. de nationella minoritetsspråken,
2. andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska, och
3. lättläst svenska.

Bestämmelsen motsvarar i stort 8 § i 1996 års bibliotekslag men utvidgas till att gälla inte bara folk- och skolbiblioteken utan hela det allmänna biblioteksväsendet. Begreppet *invandrare och andra minoriteter* byts ut mot *de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska*. Vilka de nationella minoritetsspråken är framgår av 7 § språklagen (2009:600). Av språklagen framgår även att det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Det svenska teckenspråket är ett eget språk och faller under punkten 2.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 9.

Folkbibliotek

6 § Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov.

Folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

I paragrafens *första stycke* stadgas – vilket i 1996 års bibliotekslag fastslås i 2 § – att varje kommun ska ha folkbibliotek. Bestämmelsen innebär också att det i lagen införs ett kvalitetskrav samt att folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov. Att folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov betyder att ett användarperspektiv bör vara vägledande för verksamheten.

Någon närmare definition av begreppet folkbibliotek ges inte i lagtexten. Begreppet får i stället tolkas med utgångspunkt från den långa folkbibliotekstraditionen och den konsensus som råder om vad som avses med folkbibliotek. I korthet gäller dock att folkbibliotek är den offentliga biblioteksservice som kommunerna erbjuder.

Kvalitetskravet i paragrafens andra stycke är nytt. Bestämmelsen omfattar bibliotekens hela utbud, inklusive tjänster, som tillhandahålls allmänheten. Allsidighet och kvalitet ska prägla alla slags produkter och all verksamhet som biblioteken erbjuder, bland annat genom ett varierat och kvalitativt utbud av litteratur. Innebörden av allsidigheten är bland annat att folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska vara allsidigt sammansatt och inte inskränkas utifrån ideologiska, politiska eller religiösa utgångspunkter.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 10.1.

7 § Folkbiblioteken ska särskilt främja läsning och tillgång till litteratur. Prop. 2012/13:147

Folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet.

Det i paragrafens *första stycke* angivna ändamålet för folkbiblioteksverksamheten gäller utöver det övergripande ändamål som anges i 2 §.

Paragrafens *andra stycke* anknyter till de ändamål som uttrycks i 1996 års bibliotekslag. Den skrivning som finns i 2 § 1996 års bibliotekslag om att folkbiblioteken ska verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare utgår. Som en anpassning till hur verksamheten i dag bedrivs anges i stället att folkbiblioteken särskilt ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet. Med bestämmelsen belyses vikten av att biblioteken bidrar till så kallad digital kompetens, det vill säga förmågan att utnyttja informationsteknik för att inhämta och värdera information (det engelska uttryck som ofta används är *digital literacy*).

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 10.2.

8 § Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bland annat genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 9 § i 1996 års lag. I den tidigare bestämmelsen stadgas att biblioteken skulle erbjuda böcker, informationsteknik och andra medier anpassade till barns och ungdomars behov. Förslaget tydliggör att det ska finnas litteratur för exempelvis olika åldersgruppers behov och att den ska tillgängliggöras utifrån barns olika förutsättningar. Här lyfts endast litteraturen fram särskilt. I 7 § uppställs ett krav på att folkbiblioteken – för samtliga användargrupper – särskilt ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, kulturaktiviteter och lärande. Bestämmelsen påverkar inte möjligheterna för biblioteken att välja att även erbjuda andra medier och tjänster särskilt till gagn för barn och ungdomar.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 10.3.

9 § På folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur under en viss tid oavsett publiceringsform.

Första stycket hindrar inte att folkbiblioteken tar ut

1. ersättning för kostnader för porto, fotokopiering och andra liknande tjänster, och

2. avgift för de fall låntagare inte inom avtalad tid lämnar tillbaka det som de har lånat.

Bestämmelsen motsvarar 3 § i 1996 års bibliotekslag. Ändringarna innebär att det tydligt fastslås att avgiftsfriheten för litteratur är formatneutral. Genom att allmänheten ska få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur inbegrips även digital överföring av en fil från bibliotek till

Prop. 2012/13:147 användare, eftersom informationen i detta fall rätteligen kopieras och inte lånas. Lydelsen ”oavsett publiceringsform” tar sikte på litteratur i annan form än tryckt bokformat. Liksom tidigare reglerar lagen inte förhållandet mellan biblioteken och upphovsmän och andra rättighetshavare.

I bestämmelsens *andra stycke*, vars inledning har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, anges vissa kostnader som folkbiblioteken får kompensera sig för trots att de har samband med boklån. Under formuleringen ”andra liknande tjänster” ryms bland annat situationen att ett bibliotek tar ut en avgift för en tjänst det utfört på låntagarens begäran, som att ha lånat en bok från ett utländskt bibliotek, vilket i sin tur varit förenat med en direkt kostnad för biblioteket. Även en direkt och faktisk kostnad för exempelvis en kommunikationstjänst kan innefattas i bestämmelsen. En kommunikationstjänst kan till exempel vara information om ett boklån via sms. För det fall en avgift inte motsvarar en direkt och faktisk kostnad för biblioteken kan den likställas med en dold avgift för biblioteksservicen och är då inte tillåten.

Frågan om hur stor ersättning som får tas ut i de fall låntagaren förstör eller inte lämnar tillbaka en bok regleras inte i lagen.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 10.4, där också Lagrådets synpunkter behandlas.

Skolbibliotek

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

Bestämmelsen motsvarar 5 § i 1996 års bibliotekslag. Innehållet i 2 kap. 36 § skollagen återges av pedagogiska skäl. Som framgår av förarbetena till den bestämmelsen (prop. 2009/10:165, s. 284) avses med skolbibliotek 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.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 11.

Regional biblioteksverksamhet

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

Bestämmelsen är en modifiering av 4 § i 1996 års bibliotekslag. I stället för att det i varje län bör finnas ett länsbibliotek, anges att varje landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet. Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Varje län utom Gotlands län utgör ett landsting.

Ändamålet med biblioteksverksamheten ändras på så sätt att kompletterande medieförsörjning ersätts med mer strategiska uppgifter:

att främja de i länet verksamma bibliotekens samarbete, verksamhets- utveckling och kvalitet. Prop. 2012/13:147

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 12.

Högskolebibliotek

12 § Det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Dessa bibliotek ska svara för biblioteksverksamhet inom de områden som ankyter till utbildning och forskning vid universitetet eller högskolan.

Paragrafen motsvarar 6 § i 1996 års bibliotekslag och skillnaderna gentemot den är endast redaktionella. Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 13.

Lånecentraler

13 § För en kompletterande informations- och medieförsörjning ska det finnas en eller flera lånecentraler.

Bestämmelsen motsvarar 4 § tredje stycket i 1996 års bibliotekslag. Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 14.

Samverkan

14 § I syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser ska bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet samverka.

Paragrafen motsvarar 7 a § första stycket i 1996 års bibliotekslag. Bestämmelsen förtydligas på så sätt att syftet med samverkan, att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser, skrivs ut. Av budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1 utgiftsområde 17, s. 65), där bestämmelsen först föreslogs, framgår att bestämmelsen innebär både att bibliotek och bibliotekshuvudmän ska samverka med varandra och att biblioteken respektive bibliotekshuvudmännen ska samverka sinsemellan.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 15.

15 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande.

Skyldigheten att avgiftsfritt ställa litteratur till förfogande gäller inte för folk- eller skolbibliotek.

Bestämmelsen motsvarar i princip 10 § i 1996 års bibliotekslag, men innebär en ökad reciprocitet i den så kallade lånekedjan. Genom bestämmelsens lydelse bekräftas rådande praxis att avgiftsfrihet ska råda inte bara gentemot folkbibliotek utan inom hela det offentligt finansierade biblioteksväsendet. För den regionala biblioteksverksamheten, som inte nödvändigtvis förfogar över egna samlingar, medför bestämmelsen ingen skyldighet att ha egna samlingar utan endast att samlingarna i förekommande fall ska ställas till förfogande. Bestämmel-

Prop. 2012/13:147 sen medför inte någon skyldighet att ställa all litteratur till förfogande, utan biblioteken har möjlighet att själva bestämma vilken litteratur som bör undantas från utlåningen. Det kan exempelvis röra sig om ömtålig och skör litteratur, samt e-litteratur som omfattas av rättighetsbegränsningar.

I bestämmelsens *andra stycke* som har utformats efter synpunkter från *Lagrådet* anges att skyldigheten att avgiftsfritt ställa litteratur till förfogande inte gäller för folk- eller skolbibliotek. Folk- och skolbiblioteken väljer alltså om de vill ställa litteratur till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 15, där också *Lagrådets* synpunkter behandlas.

16 § Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att folk- eller skolbibliotek avgiftsfritt ställer litteratur till förfogande för ett bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet som är beläget utanför kommungränsen.

Även folk- och skolbiblioteken får ställa litteratur till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek. För kommunerna innebär bestämmelsen ett nödvändigt stöd (jfr. lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen [1991:900]) för att de genom folkbiblioteken ska få en befogenhet att avgiftsfritt ställa material till förfogande för bibliotek även utanför kommungränserna.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 15.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Biblioteksplaner

17 § Kommuner och landsting ska anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet.

Paragrafen motsvarar 7 a § andra stycket i 1996 års bibliotekslag. Skillnaderna gentemot den är endast redaktionella. Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 16.

Uppföljning

18 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.

Myndigheten ska tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används.

Bestämmelsen har inte någon motsvarighet i 1996 års bibliotekslag. Paragrafen innebär att den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Innebörden av bestämmelsen är bland annat att myndigheten tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och

kommunerna ska följa upp hur de planer för biblioteksverksamheterna Prop. 2012/13:147 som antagits har utformats och hur de används.

De regionala biblioteksverksamheterna arbetar med uppföljningen utifrån sitt regionala perspektiv och kommunerna utifrån sitt lokala. Uppdraget omfattar inte ett revisions- eller tillsynsansvar för biblioteksväsendet.

Motiven till den föreslagna bestämmelsen finns i avsnitt 17.

Sammanfattning av promemorian (Ds 2012:13)

I denna promemoria lämnas förslag till en ny bibliotekslag. Förslaget syftar främst till att möta de omvärldsförändringar som skett sedan den nuvarande bibliotekslagens (1996:1596) tillkomst och behovet av att lagens tillämpning följs upp. Genom förslaget förstärks viktiga principer som att utlåning av litteratur ska vara avgiftsfri och att alla ska ha tillgång till biblioteksservice. Ett av de främsta motiven till att införa en ny lag i stället för att genomföra en omfattande revidering av den nu gällande är att öka lagens användarvänlighet.

Den nya lagen föreslås vara teknikneutral och särskilt ange att folkbiblioteken ska främja användningen av informationsteknik för kunskapsinhämtning och lärande. Ett kvalitetskrav föreslås genom en bestämmelse om att folkbibliotekens utbud och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet. Särskilt prioriterade grupper, bland annat barn och ungdomar, lyfts fram i den nya lagen.

Ansvarsfördelningen mellan olika bibliotekshuvudmän fastställs tydligare. En förutsättning för förslagen är att folkbibliotekens verksamhet även fortsättningsvis ska vara ett kommunalt ansvar. Det innebär att bibliotekslagen inte ska föreskriva under vilka former kommuner ska erbjuda sin biblioteksservice och landsting ska bedriva sin biblioteksverksamhet.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Förslag till bibliotekslag

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna lag finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet.

Det allmänna biblioteksväsendet består av

1. folkbibliotek,
2. skolbibliotek,
3. regional biblioteksverksamhet,
4. sjukhusbibliotek,
5. högskolebibliotek,
6. lånecentraler, och
7. övriga offentligt finansierade bibliotek.

Syfte och ändamål

2 § Biblioteken ska främja läsning och tillgång till litteratur. De ska också främja information, upplysning, utbildning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksservice ska finnas tillgänglig för alla.

Ansvarsfördelning

3 § Bibliotekshuvudmän är kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda.

1. För folkbibliotek ansvarar kommunerna.
2. För skolbibliotek ansvarar kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800).
3. För regional biblioteksverksamhet ansvarar landstingen.
4. För sjukhusbibliotek vid sjukhus med kommunalt huvudmannaskap ansvarar landstingen.
5. För högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ansvarar staten.
6. För lånecentraler och övrig biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser är en uppgift för staten ansvarar staten.

Biblioteksplaner

4 § Kommunerna och landstingen ska anta planer för sin biblioteksverksamhet.

Folkbibliotek

5 § Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till kommuninvånarnas behov.

Folkbibliotekens utbud av litteratur, medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

Folkbiblioteken ska särskilt främja användningen av informations-
teknik för kunskapsinhämtning och lärande.

Prioriterade grupper

6 § Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bland annat genom att erbjuda litteratur anpassad till deras behov.

7 § Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att erbjuda litteratur anpassad till deras behov.

8 § Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur på

1. de nationella minoritetsspråken,
2. andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska, och
3. lättläst svenska.

Avgiftsfrihet

9 § På folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur under en viss tid oavsett publiceringsform.

Trots första stycket får folkbiblioteken ta ut

1. ersättning för kostnader för porto, fotokopiering och andra liknande tjänster, och
2. avgift för de fall låntagare inte lämnar tillbaka det som de har lånat.

Skolbibliotek

10 § Enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800) ska eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ha tillgång till skolbibliotek. Det som anges om folkbibliotek i 6–8 §§ gäller även skolbibliotek.

Regional biblioteksverksamhet

11 § Varje landsting bör bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja folkbibliotekens samarbete, kunskapsutveckling och kvalitet.

Högskolebibliotek

12 § Det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Dessa bibliotek ska, inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid universitetet eller högskolan, svara för biblioteksservice samt i övrigt bistå och samverka med övriga delar av det allmänna biblioteksväsendet i enlighet med vad som anges i 14 och 15 §§.

Lånecentraler

Prop. 2012/13:147

Bilaga 2

13 § För en kompletterande medieförsörjning ska det finnas en eller flera lånecentraler.

Samverkan

14 § Bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet ska samverka.

15 § Regional biblioteksverksamhet samt högskolebibliotek, lånecentraler och andra statligt finansierade bibliotek ska

1. avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande, och

2. i övrigt samverka med folkbiblioteken och skolbiblioteken och bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice.

Folkbiblioteken får ställa litteratur till förfogande för andra offentligt finansierade bibliotek.

Uppföljning

16 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick och ansvara för samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet. Myndigheten ska tillsammans med kommunerna och landsingen följa upp hur de planer för biblioteksverksamheterna som antagits har utformats och hur de används.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013, då bibliotekslagen (1996:1596) ska upphöra att gälla.

Förteckning över remissinstanserna

Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över promemorians förslag

Förvaltningsrätten i Stockholm, Konsumentverket, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Statens skolverk, Sameskolstyrelsen, Folkbildningsrådet, Högskoleverket, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens skolinspektion, Uppsala universitet, Lunds universitet, Karlstads universitet, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Kungl. biblioteket, Ungdomsstyrelsen, Konkurrensverket, Statens kulturråd, Styrelsen för Sveriges författarfond, Riksarkivet, Institutet för språk och folkminnen, Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur, Talboks- och punktskriftsbiblioteket, Diskrimineringsombudsmannen, Sametinget, Arvidsjaurs kommun, Arboga kommun, Borlänge kommun, Borås kommun, Emmaboda kommun, Enköpings kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Haparanda kommun, Helsingborgs kommun, Hällefors kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Knivsta kommun, Kristianstads kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Nynäshamns kommun, Piteå kommun, Simrishamns kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Söderhamns kommun, Umeå kommun, Upplands Väsby kommun, Uppsala kommun, Åre kommun, Blekinge läns landsting, Dalarnas läns landsting, Jämtlands läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västerbottens läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Länsbibliotek Dalarna, Gotlands läns bibliotek, Bibliotek Gävleborg, Regionbibliotek Halland, Jämtlands läns bibliotek, Länsbibliotek Jönköping, Norrbottens länsbibliotek, Regionbibliotek Skåne, Länsbibliotek Sydost, Länsbibliotek Sörmland, Länsbibliotek Uppsala, Länsbibliotek Västerbotten, Länsbibliotek Västmanland, Regionbibliotek Västra Götaland, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek, Samernas bibliotek, Nationella Skolbiblioteksgruppen, Svensk biblioteks förening, Sveriges länsbibliotekarier, Administration av litterära rättigheter i Sverige (ALIS), Föreningen Svenska tecknare, Författarcentrum Riks, Konstnärliga och litterära yrkesutövares samarbetsnämnd (KLYS), Nordiska oberoende förlags förening (NOFF), Svenska Bokhandlareföreningen, Svenska fotografers förbund, Svenska Förläggareföreningen, Sveriges läromedelsförfattareshöjningsförbund, Svenska PEN, Sveriges dramatikerförbund, Sveriges författarförbund, Handikappförbunden, Judiska centralrådet, Kulturgruppen för Resandefolket – Göteborgsregionen, Lika Unika, Nätverket unga för tillgänglighet (NUFT), Romska kulturcentret i Malmö, Svenska tornedalingars Riksförbund, Sverigefinländarnas arkiv, Sverigefinländarnas delegation, Sveriges Jiddishförbund, Östersjöns Författar- och Översättarcentrum, Översättarcentrum, Folkuniversitetet, Arbetarnas bildningsförbund, Studieförbundet riksförbundet, Studieförbundet Bilda, Studieförbundet Medborgarskolan, Studieförbundet Vuxenskolan, Svenskt Näringsliv, DIK-förbundet, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Sveriges universitetslärarförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Skrivelser har därutöver kommit in från

Svenska Unescorådet, Region Värmland, Forum för specialbibliotekschefer, Landstinget i Västmanland, Sverigefinländarnas delegation, Landstinget Västernorrland, Föreningen Bibliotek i Samhälle, Föreningen Sveriges sjukhusbibliotekschefer, Region Västerbotten, Svenska Barnboksakademin, Svenska Diabetesförbundet, Hällefors bibliotek och Landstinget Gävleborg, Norrbottens läns landsting.

Prop. 2012/13:147

Bilaga 3

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till bibliotekslag

Häriigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § I denna lag finns bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Det allmänna biblioteksväsendet består av all offentligt finansierad biblioteksverksamhet och utgörs av:

1. folkbibliotek,
2. skolbibliotek,
3. regional biblioteksverksamhet,
4. högskolebibliotek,
5. lånecentraler, och
6. övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet.

Syfte och ändamål

2 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning.

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Biblioteksverksamhet ska finnas tillgänglig för alla.

Ansvarsfördelning

3 § Bibliotekshuvudmän är kommunerna, landstingen, staten och, i fråga om vissa skolor, enskilda.

1. För folkbibliotek ansvarar kommunerna.
2. För skolbibliotek ansvarar kommuner, landsting, staten eller enskilda huvudmän i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. skollagen (2010:800).
3. För regional biblioteksverksamhet ansvarar landstingen.
4. För högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ansvarar staten.
5. För lånecentraler och övrig biblioteksverksamhet som enligt särskilda bestämmelser är en uppgift för staten ansvarar staten.
6. För övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet ansvarar den som enligt särskilda bestämmelser är huvudman för verksamheten.

Om ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av någon annan ansvarar huvudmannen för att utövaren följer bestämmelserna i denna lag.

Prioriterade grupper

4 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, bland annat genom att utifrån deras olika behov och förutsättningar erbjuda litteratur och tekniska hjälpmedel för att kunna ta del av information.

5 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska ägna särskild uppmärksamhet åt de nationella minoriteterna och personer som har annat modersmål än svenska, bland annat genom att erbjuda litteratur på

1. de nationella minoritetsspråken,
2. andra språk än de nationella minoritetsspråken och svenska, och
3. lättläst svenska.

Folkbibliotek

6 § Varje kommun ska ha folkbibliotek. Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov.

Folkbibliotekens utbud av medier och tjänster ska präglas av allsidighet och kvalitet.

7 § Folkbiblioteken ska särskilt främja läsning och tillgång till litteratur.

Folkbiblioteken ska verka för att öka kunskapen om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning, lärande och delaktighet i kulturlivet.

8 § Folkbiblioteken ska ägna särskild uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bland annat genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar.

9 § På folkbiblioteken ska allmänheten avgiftsfritt få låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur under en viss tid oavsett publiceringsform.

Trots första stycket får folkbiblioteken ta ut

1. ersättning för kostnader för porto, fotokopiering och andra liknande tjänster, och
2. avgift för de fall låntagare inte inom avtalad tid lämnar tillbaka det som de har lånat.

Skolbibliotek

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

Regional biblioteksverksamhet

11 § Varje landsting ska bedriva regional biblioteksverksamhet med syfte att främja samarbete, verksamhetsutveckling och kvalitet när det gäller de folkbibliotek som är verksamma i länet.

Högskolebibliotek

12 § Det ska finnas tillgång till högskolebibliotek vid alla universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Dessa bibliotek ska svara för biblioteksverksamhet inom de områden som anknyter till utbildning och forskning vid universitetet eller högskolan.

Lånecentraler

13 § För en kompletterande informations- och medieförsörjning ska det finnas en eller flera lånecentraler.

Samverkan

14 § I syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser ska bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet samverka.

15 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande.

Första stycket gäller inte för folk- och skolbibliotek. Dessa bibliotek får dock, trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, avgiftsfritt ställa litteratur till förfogande för andra bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet.

Biblioteksplaner

16 § Kommuner och landsting ska anta biblioteksplaner för sin verksamhet på biblioteksområdet.

Uppföljning

17 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska ha en nationell överblick över och främja samverkan inom det allmänna biblioteksväsendet.

Myndigheten ska tillsammans med de regionala biblioteksverksamheterna och kommunerna följa upp hur de biblioteksplaner som antagits har utformats och hur de används.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014, då bibliotekslagen (1996:1596) ska upphöra att gälla.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-03-19

Närvarande: F.d. justitieråden Bo Svensson och Severin Blomstrand samt justitierådet Margit Knutsson.

Ny bibliotekslag

Enligt en lagrådsremiss den 7 mars 2013 (Kulturdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till bibliotekslag.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Carin Lewini.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

1 §

I punkt 6 anges att bibliotekstypen ”övrig offentligt finansierad biblioteksverksamhet” ingår i det allmänna biblioteksväsendet. Det framgår inte om det krävs att biblioteksverksamheten ska vara hel-finansierad av det allmänna eller om det räcker att verksamheten till någon del finansieras med offentliga bidrag för att den ska hänföras till det allmänna biblioteksväsendet. Saken bör klarläggas under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Lagrådet föreslår att tredje stycket ges följande lydelse:

Om ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av någon annan än huvudmannen ansvarar huvudmannen för att den som driver biblioteket följer denna lag.

9 §

Lagrådet föreslår att andra stycket inleds med orden ”Första stycket hindrar inte att folkbiblioteken tar ut” och att ordet ”tjänster” i punkt 1 byts ut mot ”kostnader” eftersom ”liknande” får förmodas syfta på ”kostnader” och inte på ”fotokopiering”. För att tydliggöra att fråga inte är om att ett folkbibliotek ska få kompensera sig för personalkostnader bör även övervägas att byta ut ordet ”fotokopiering” mot ”fotokopior”.

15 §

I första stycket föreskrivs att biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet avgiftsfritt ska ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande. Vid föredragningen har upplysts att det ska vara ”total” avgiftsfrihet som gäller när biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet lånar mellan varandra. Ett bibliotek i Göteborg får alltså inte kräva ersättning för porto för litteratur som det lånar ut till ett bibliotek i Västerbotten. Inte heller förseningsavgifter får tas ut dessa bibliotek

Prop. 2012/13:147 emellan (jfr vite inom staten). Det allmänna biblioteksväsendet är så till-
Bilaga 5 vida en gemensam resurs.

Första stycket behandlar bibliotekens utlåning till varandra och den ska alltså vara obligatorisk och avgiftsfri. Detta gäller enligt andra stycket första meningen inte folk- och skolbibliotek. Det innebär att dessa bibliotek inte är skyldiga att låna ut böcker ur sina samlingar och om de gör det får de ta betalt för lånet men också att andra bibliotek inte är skyldiga att avgiftsfritt låna ut böcker till folk- och skolbiblioteken. Vid föredragningen har emellertid upplysts om att andra stycket första meningen avses ta sikte på folk- och skolbiblioteken som utlånare av böcker och inte som inlånare och att avsikten är att andra bibliotek alltid ska vara skyldiga att avgiftsfritt låna ut böcker till dem.

Andra stycket andra meningen behandlar något helt annat, nämligen folk- och skolbibliotekens möjligheter att låna ut litteratur till bibliotek utanför kommungränsen.

Lagrådet föreslår att paragrafen delas upp i två paragrafer av följande lydelse:

15 §
Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande.
Första stycket gäller inte när ett folk- eller skolbibliotek ställer litteratur ur de egna samlingarna till förfogande för ett annat bibliotek.

16 §
Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att folk- eller skolbibliotek avgiftsfritt ställer litteratur till förfogande för ett bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet som är beläget utanför kommungränsen.

Godtas Lagrådets förslag måste efterföljande paragrafer numreras om.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Billström, Adelson Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Arnholm

Föredragande: statsrådet Adelson Liljeroth

Regeringen beslutar proposition 2012/13:147 Ny bibliotekslag