

BEMANNA !

SKOLBIBLIOTEKEN ●



Svensk
biblioteksförning



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

Juni 2018

Innehållsförteckning

Bemanna skolbiblioteken!	4
Alla elever har rätt till skolbibliotek	5
Ger bättre skolresultat	5
Hur ser det ut idag?	5
Allt fler inser betydelsen	5
Hur många skolbibliotekarier behövs?	6
Vad kostar skolbiblioteken att bemanna?	8
Sammanfattning	8
KB:s årliga biblioteksundersökning	9
Egen enkätdata	10
Metod och analys	11
Genomsnittet	11
Fördelning	12
Resultat	13

Bemanna skolbiblioteken!

Svensk biblioteksförning och DIK har länge drivit kravet på bemannade skolbibliotek. Trots att det idag finns en bred samsyn mellan beslutsfattare, ansvariga myndigheter och forskare att bemannade skolbibliotek bidrar till undervisning och lärande, är det fortfarande alldeles för många elever som inte har tillgång till ett bemannat skolbibliotek. De senaste åren har vi sett en positiv utveckling, men den går alldeles för långsamt. För att åstadkomma en skola som lever upp till skollagens krav, samt ger alla elever en likvärdig tillgång till skolbiblioteksverksamhet, krävs att frågan prioriteras politiskt och följs av konkreta och långsiktiga satsningar. Vi har därför tagit fram denna rapport för att visa vad det skulle kosta att uppnå en rimlig bemanning av landets skolbibliotek.

Anna Troberg
Ordförande
DIK

Karin Linder
Generalsekreterare
Svensk biblioteksförning

Alla elever har rätt till skolbibliotek

I bibliotekslagen finns en hänvisning till den bestämmelse i skollagen (2010:800) som föreskriver att eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek. Kravet på tillgång till skolbibliotek gäller oavsett huvudman.

Begreppet skolbibliotek definieras inte närmare i lagtexten, inte heller vad som menas med "tillgång" samt vilka krav på bemanning som ställs. I förarbetena framgår det istället att: "Med skolbibliotek brukar vanligtvis 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". För att kunna utvärdera om lagstiftningen följs har Skolinspektionen ställt upp följande krav: "Eleverna har tillgång till ett skolbibliotek i den egna skolenhetens lokaler eller på rimligt avstånd från skolan som gör det möjligt att kontinuerligt använda biblioteket som en del av elevernas utbildning för att bidra till att nå målen för denna. Biblioteket omfattar böcker, facklitteratur och skönlitteratur, informationsteknik och andra medier. Biblioteket är anpassat till elevernas behov för att främja språkutveckling och stimulera till läsning."

Ger bättre skolresultat

Vilka är då effekterna av bemannade skolbibliotek? Inom ramen för arbetet med den nationella biblioteksstrategin har forskaren Cecilia Gärdén tagit fram en forskningsöversikt som går igenom aktuell forskning under perioden 2010 - 2015. På frågan om skolbiblioteket spelar någon roll för elevernas lärande och prestationer svarar hon otvetydigt ja. "Många års tvärvetenskaplig, internationell forskning visar att bemannade skolbibliotek som samspelar nära med ämnesundervisningen kan ge väsentliga bidrag till elevers lärande", skriver hon bland annat. Forskningsöversikten visar också på behovet av samarbete mellan lärare och skolbibliotekarier, betydelsen av rektorns stöd samt att lärarkåren generellt har för låg kunskap om skolbibliotek.

Hur ser det ut idag?

Kungliga bibliotekets årliga rapport om de offentligt finansierade biblioteken konstaterar att antalet bemannade skolbibliotek har ökat jämfört med tidigare år, vilket sannolikt är en effekt av regeringens bemanningssatsning. Men fortfarande saknar nästan hälften av landets drygt 1,4 miljoner elever tillgång till ett bemannat skolbibliotek.

Allt fler inser betydelsen

I regeringsförklaringen 2015 aviserade statsminister Stefan Löfven en satsning för att öka bemanningen på skolbiblioteken. Satsningen, som konkretiserades under våren 2016, omfattar totalt 75 miljoner kronor under åren 2016-18. Medlen fördelas utifrån "Förordning (2016:370) om statsbidrag för personalförstärkning i skolbibliotek" där långsiktiga ambitioner och skolor med låga kunskapsresultat är prioriterade. Intresset för att söka statsbidraget har varit stort, vilket tyder på ett uppdämt behov. Men Skolverkets utvärdering visar också en osäkerhet bland huvudmännen om de långsiktiga effekterna och risker för att det endast blir en tillfällig personalförstärkning.

Från den första juli 2018 gäller nya läroplaner för grund- och gymnasieskolan. Där är rektorns ansvar för skolbibliotekens verksamhet förtydligat. I läroplanerna nämns att "skolbibliotekets verksamhet ska användas som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens".

Skolverket redovisade tidigare i år ett regeringsuppdrag om hur skolbiblioteken används för att stärka utbildningens kvalitet. Deras viktigaste slutsats är att skollagen behöver innehålla tydliga skrivningar om skolbibliotekens pedagogiska roll, vilket idag saknas. De finner också att "kunskapen om skolbibliotekens syfte och roll och skolbibliotekariers kompetens är låg hos lärare och skolledare", samt föreslår konkreta åtgärder för att komma tillrätta med det. Slutligen pekar de också på att det behövs en långsiktig finansiering av skolbiblioteken.


Skolinspektionen har i sina tidigare granskningar sett att skolbiblioteken inte i tillräcklig utsträckning används som en pedagogisk resurs. Myndigheten har nyligen presenterat en kvalitetsgranskning av om och hur skolan använder skolbiblioteket som pedagogisk resurs för att främja elevers lärande. Resultaten visar stora variationer i de granskade skolorna. Generellt är skolbiblioteken i låg utsträckning en integrerad del av skolornas pedagogiska verksamhet och de är inte synliga i skolans kvalitetsarbete. På de skolor där det fungerar bättre är rektorn väl insatt i skolbibliotekens verksamhet.

Vi kan alltså se att allt fler har insett betydelsen av skolbiblioteken de senaste åren. Det har också förstärkts av att vi haft en samhällsdebatt som uppmärksammat de ökade behoven av digital kompetens, källkritik och läsförståelse. Det har också tagits fram konkreta förslag för att skolbiblioteken ska vara en väl förankrad och integrerad del av skolans pedagogiska verksamhet. Det finns också en bred politisk samsyn om detta. Vad som saknas nu är konkreta åtgärder för att gå från ord till handling.

Hur många skolbibliotekarier behövs?

Det finns flera tusen grund- och gymnasieskolor i Sveriges 290 kommuner, vars inbördes förutsättningar ser väldigt olika ut. Storlek och geografi påverkar möjligheterna att uppnå en likvärdig bemanning av skolbiblioteken. Det är inte möjligt att ha en fast heltidsbemanning på varje enskild skola utan det måste lösas efter varje enhets förutsättningar. Vi har i vår beräkning utgått från riktvärden på en bibliotekarie per 300 elever i grundskolan respektive en per 400 elever i gymnasieskolan. Det finns idag väsentligt fler grundskolor än gymnasieskolor och de har i regel färre elever per skola. Det motiverar en högre bemanning i grundskolan av praktiska skäl. För att komma fram till dessa riktvärden har vi valt att utgå från Linköpings kommun. De har sedan ett antal år byggt upp en framgångsrik skolbiblioteksverksamhet som bland annat fått utmärkelserna Årets skolbibliotek och Skolbibliotek i världsklass. I sina skolor har de en bemanning på motsvarande en heltidsanställd bibliotekarie per 200 elever. Eftersom det tar tid att bygga upp en skolbiblioteksverksamhet från grunden har vi i denna beräkning valt att lägga oss på en något lägre bemanningsgrad.

Våra beräkningar visar att det skulle kosta 1,5 miljarder kronor att ge samtliga elever tillgång till bemannade skolbibliotek. Det motsvarar en kostnad på drygt 2000 kronor per elev som idag inte har tillgång till ett bemannat skolbibliotek. Kostnaden ska också sättas i relation till den totala kostnaden för grund- och gymnasieskolan, som är närmare 150 miljarder kronor. Det finns idag en stor brist på skolbibliotekarier och arbetslösheten bland bibliotekarier som helhet är mycket låg. Det gör att en permanent satsning på bemannade skolbibliotek måste ske stegvis, och endast är möjlig om antalet utbildningsplatser samtidigt ökar väsentligt.



"Forskning visar att rätt utrustade skolbibliotek gör att elever lär sig mer, och skolbiblioteken är obligatoriska enligt skollagen....vi socialdemokrater vill verka för bemannade skolbibliotek." (S)

"Liberalerna vill uppgradera skolbiblioteken. På samma sätt som det finns riktvärden för antalet elever per skolsköterska ska det finnas också för pedagogiska bildningsresurser - en på 400 elever." (L)

"Dagens situation visar uppenbara brister när det gäller likvärdigheten i elevernas tillgång till bemannade skolbibliotek av hög kvalitet. Det måste förändras." (MP)

"Vi menar att det är viktigt att alla elever har tillgång till ett bemannat skolbibliotek." (KD)

Vad kostar skolbiblioteken att bemanna?

Resultaten i denna rapport bygger på beräkningar som tagits fram av Emil Bustos och Elis Örjes, doktorand respektive masterstudent i nationalekonomi.

Beräkningarna har utgått från:

- att kompetent personal är en utbildad bibliotekarie, dokumentalist eller informatiker för att spegla den tillgängliga statistiken,
- den direkta kostnaden i form av lön, arbetsgivaravgifter och andra direkta tilläggskostnader,
- data i form av inrapporterad skolbiblioteksstatistik från Kungliga biblioteket och en egen enkätundersökning bland ej inrapporterade skolbibliotek.

För att beräkna kostnaden har vi använt oss av en simuleringsmodell för att simulera de extra årsverken som krävs för att skolbiblioteken ska uppnå en minsta bemanning. Vi uppskattar att bemanningsreformen skulle kosta cirka 1,5 miljarder att genomföra.

Sammanfattning

I rapporten beskriver vi två sätt att uppskatta kostnaderna för att införa ett bemanningskrav på ett årsarbetsverke (ÅVA) per 300 elever för grundskolebibliotek och ett ÅVA per 400 elever för gymnasiebibliotek. Den första metoden, genomsnittsbereäkningen, riskerar dock att underskatta kostnaderna för att genomföra reformen. Vi använder därför en andra metod, där vi simulerar fördelningen av tjänster i dagsläget för att uppskatta kostnaden.

För att uppskatta den nuvarande bemanningen använder vi två datakällor, Kungliga bibliotekets (KB) biblioteksstatistik och en egen enkät. I den förstnämnda ingår dock bara en del av skolbiblioteken. Bland annat krävs det att ett bibliotek har en bemanning över 20 timmar i veckan för att vara med. Detta medför att vi måste behandla skolorna i KB:s data och alla övriga skolor separat. För att kunna uppskatta den befintliga bemanningen i de skolor som inte ingår i KB:s material gjorde vi en enkätundersökning bland 100 slumpvis utvalda skolor. 32 av de 100 svarade på enkäten.

Vidare simulerar vi hur många nya tjänster, ÅVA, som skulle krävas för att skolbiblioteken i KB:s material skulle nå kravet på en bibliotekarie på 300 respektive 400 elever. Vi räknar med andra ord ut hur många extra ÅVA som skulle behövas för varje skola och summerar sedan detta. Vi simulerar samma sak för de andra skolorna genom att använda våra enkätsvar.

Från simuleringen ser vi att det totalt skulle krävas cirka 2510 extra ÅVA för att nå målet om en bibliotekarie per 300 respektive 400 elever. Kostnaden för ett ÅVA är cirka 500 000 kronor inklusive arbetsgivaravgifter och extra pensionsinsättningar med mera. Genom att multiplicera antalet ÅVA med kostnaden per ÅVA uppskattar vi att reformen kommer kosta cirka 1,5 miljarder med ett övre tak på 1,9 miljarder.

KB:s årliga biblioteksundersökning

Det finns huvudsakligen en källa för datamaterial gällande skolbibliotek, nämligen KB:s årliga biblioteksundersökning. Denna enkätundersökning går bland annat ut till alla skolbibliotek som antas ha en bemanningsgrad på minst ett halvt ÅVA. År 2016 var detta cirka 850 skolor och av dessa svarade cirka 70 procent av de tillfrågade skolorna. Märkvärdt är att cirka 200 av skolbiblioteken svarade att de samredovisar sin statistik med en annan skolbiblioteksenhet.

I KB:s undersökning undersöks årsverken i följande kategorier:

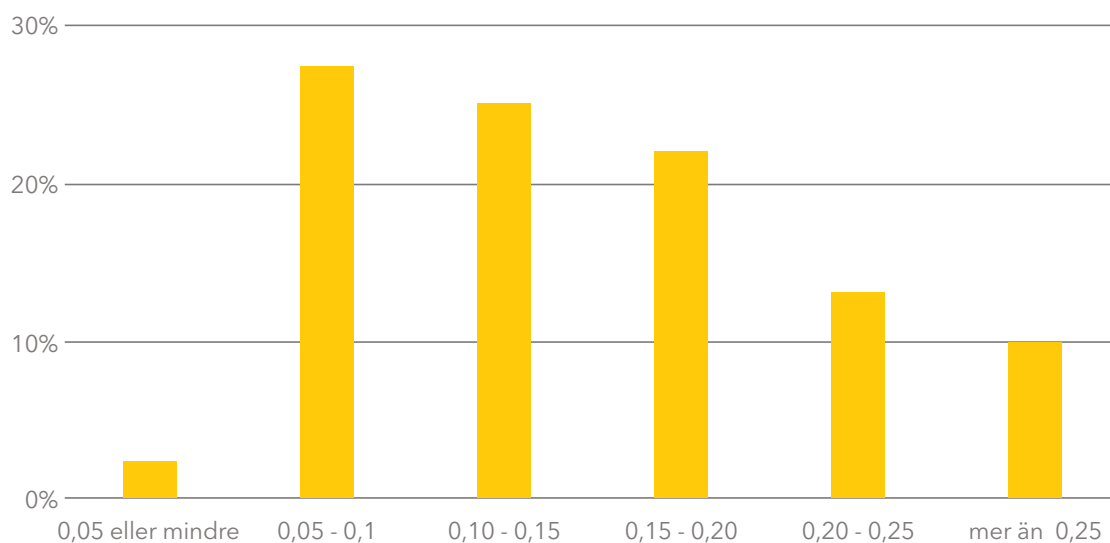
- bibliotekarier/ dokumentalister/ informatiker,
- biblioteksassistenter/ lärarbibliotekarier,
- specialister, fackkunniga,
- övrig personal.

Vi har i våra beräkningar utgått från kategorin bibliotekarie, dokumentalist eller informatiker (BDI). Vi har använt oss av den data som skolbiblioteken själva rapporterat in samt den data som KB extrapolerat.

De skolbibliotek som ej svarat på biblioteksenkäten under 2016 och 2015 samt antagits av KB ej ha några årsverken är exkluderade i vidare beräkningar med datan från biblioteksundersökningen.

I figur 1 ser vi fördelningen av ÅVA per 100 elever i KB:s data. Genomsnittsbemanningen i de kvarvarande cirka 500 skolbiblioteken uppskattas till cirka ett 0,16 ÅVA per 100 elever för kategorin BDI. Värt att notera är att medianvärdet ligger kring cirka 14 procent lägre. Som vi kan se är fördelningen inte symmetrisk runt medelvärdet om 0,16 ÅVA per 100 elever. Vidare är variationen kring medelvärdet stor, med en standardavvikelse om 0,09 ÅVA.

Figur 1. Andelen skolbibliotek med en given grad av ÅVA per 100 elever i skolbiblioteksstatistiken från KB.



Kvaliteten på denna data är sannolikt mycket god för de skolbibliotek som är inrapporterade. Problemet är dock att denna data inte är representativ för alla skolbibliotek. I synnerhet har KB, som tidigare nämnts, valt bort skolbibliotek med låg bemanning. Detta innebär att om vi enbart skulle använda dessa uppgifter skulle vi kraftigt överskatta antalet ÅVA per hundra elever i Sverige i dag, och därmed underskatta kostnaderna av att öka bemanningen till ett ÅVA per 300 respektive 400 elever.

Egen enkätdata

För att uppskatta hur bemanningen ser ut i de skolbibliotek som ej rapporterat in till KB genomförde vi en enkätundersökning där 100 slumpvis valda skolor kontaktades angående sin skolbiblioteksbemanning. Den slumpvisa processen minskar risken att det finns några systematiska skillnader mellan de skolor vi frågar och populationen av skolbibliotek som inte tillfrågats av KB. Således erhåller vi ett bättre underlag för att skatta kostnaderna för att öka bemanningen.

Först skickades enkäten ut per e-post genom Google Forms. Sedan skickades det ut en påminnelse till de skolor som inte svarat. Sedan ringdes 28 skolor slumpmässigt bland de som inte svarat. Av dessa svarade tio och bidrog med ytterligare uppgifter.

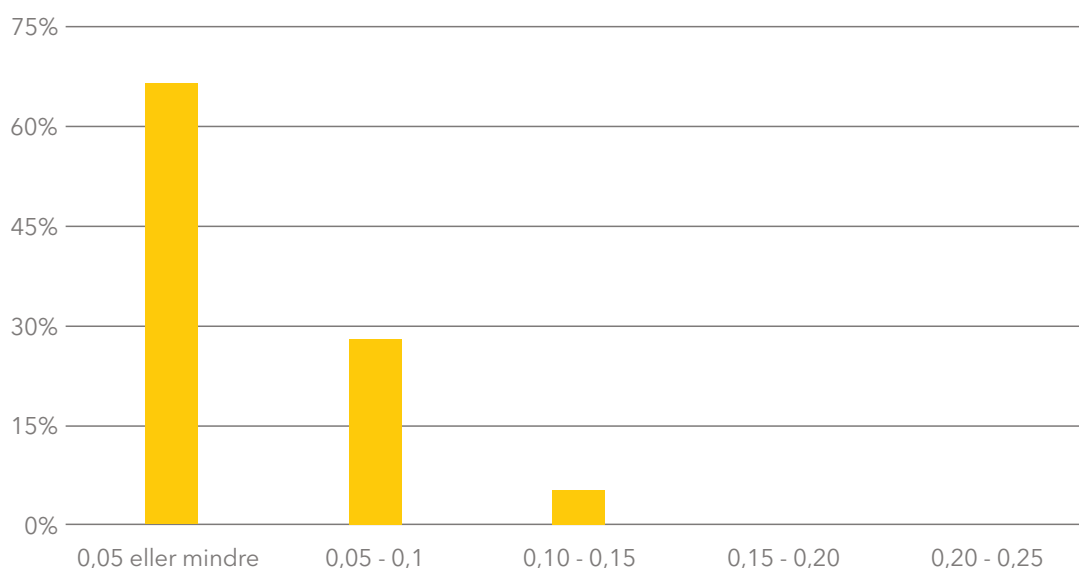
Totalt svarade 37 skolbibliotek. Av dessa hade fem skolbibliotek tillfrågats av KB men ej svarat på enkäten. Ytterligare fem skolbibliotek hade en bemanning över ett halvt ÅVA och borde således blivit tillfrågade av KB men hade ej blivit det.

Vi valde därför att ta bort de som frågats av KB och behålla KB:s extrapolerade data. Samtidigt valde vi att behålla de som skolbibliotek som KB borde frågat men inte gjort, med argumentet att det säkert finns fler skolor som KB missat.

Genomsnittsbemanningen av ÅVA i gruppen BDI i vårt urval om 32 skolbibliotek är 0,07 ÅVA per 100 elever med en standardavvikelse på 0,09. Således är den inrapporterade variationen ungefär lika stor i vår data som i KB:s data.

Fördelningen av ÅVA per 100 elever bland skolorna i vår data visas i figur 2. Där syns att fördelningen är skev åt vänster, i och med att många skolor har har 0 ÅVA (därav många nollor). Omkring 44 procent av de svarande uppgav att de hade noll ÅVA i vår data.

Figur 2. Andelen skolbibliotek med en given grad av årsverksarbete från vår enkätdata.



Det finns dock två problem med den insamlade datan. Den första kommer från att det verkar finnas en stor andel skolor utan skolbibliotek, samt att enbart en liten andel har ett stort bibliotek. Med andra ord verkar fördelningen ha en stor tyngd runt noll samtidigt som den inte är symmetrisk runt ett medelvärde. Dessa egenskaper gör att det är svårt att uppskatta medelvärden eller andra delar av fördelningen utan ett mycket stort antal observationer.

En annan problematik härrör från det faktum att skolorna själva väljer att delta i enkäten. Då kan det uppstå ett samband mellan om de svarar och storleken på skolbiblioteket. Detta märktes tydligt när andelen skolor utan skolbibliotek var betydligt högre bland de skolor som svarade per telefon jämfört med de som svarade per e-post.

Denna självselektion skapar en risk att den insamlade datan överskattar antalet ÅVA i dag och därmed underskattar kostnaderna att öka antalet. För att kompensera för dessa brister i datan kommer vi genomföra ett robusthetstest där vi ser hur mycket kostnaderna skulle öka om vi antar att den faktiska bemanningen är lägre än vad som syns i våra svar, av de anledningar som vi diskuterat ovan.

Metod och analys

Det finns två metoder att uppskatta hur många extra ÅVA som skulle krävas för att öka bemanningen på alla skolbibliotek till ett ÅVA per 300 respektive 400 elever. Antingen använder man genomsnittet eller så använder man en fördelning.

Genomsnittet

Den första metoden går ut på att skatta ett genomsnittligt ÅVA för alla skolbibliotek. Skillnaden mellan detta genomsnitt och det önskade antalet ÅVA, multiplicerat med antalet skolbibliotek, ger en uppskattning på ökningen av det totala antalet ÅVA.

Exempelvis:

- Ett ÅVA per 300 elever är samma sak som 0,33 ÅVA per 100 elever och ett ÅVA per 400 elever är samma sak som 0,25 ÅVA per 100 elever.
- Genomsnittet för gymnasiebibliotek i KB:s data är 0,17 ÅVA per elev.
- Vilket innebär ett genomsnittligt behov av 0,08 ÅVA per 100 elever för att uppnå ett ÅVA per 400 elever.
- Totalt finns det cirka 178 000 elever på gymnasier i KB:s data. Detta ger ett ökat behov på cirka 150 ÅVA för att bemanna gymnasieskolorna i KB:s data.¹

Problemet med att använda genomsnitt är att det inte tar hänsyn till fördelningen av år-sverksarbeten på skolbiblioteken: det kan finnas några få väldigt stora skolbibliotek och många små skolbibliotek, vilket gör att genomsnittet inte blir representativt för helheten. Detta skulle medföra att kostnaden för att öka genomsnittet är lägre än kostnaden för att öka bemanningen på alla skolbibliotek.

Om vi hade trott att KB:s data varit representativ för alla skolbibliotek så hade detta inte varit något stort problem. Vår data antyder dock att många skolor inte har skolbibliotek, vilket gör att beräkningar baserade på medelvärdet kraftigt skulle underskatta den faktiska kostnaden.

Utöver detta problem så ger genomsnittet ingen möjlighet att uppskatta förändringar under genomsnittet. I vårt fall kan vi inte få en uppskattning av vad de skulle kosta att alla skolbibliotek skulle bemannas med minst ett halvårsverksarbete efter som genomsnittet är ett halvårsverksarbete.

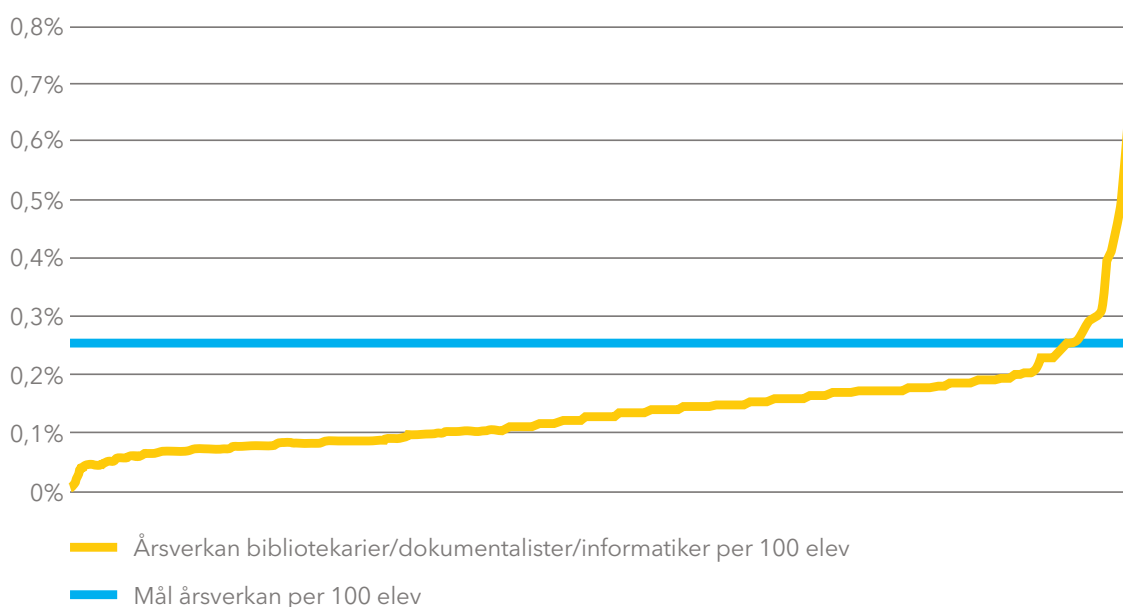
¹ $178\,000 / 100 * 0,08 = 147$

Fördelning

Den andra metoden är att använda fördelningen för att uppskatta den ökade kostnaden. Metoden kan illustreras med ett exempel. Antag att vi ska beräkna kostnaden för att alla gymnasiebibliotek i KB:s data ska nå målet om ett ÅVA per 400 respektive 400 elever.

I figur 3 nedan visas en sådan simulering för gymnasieskolor i KB:s data. Genom att använda fördelningen framgår det att behovet är större än vad genomsnittet visar. Vissa skolenheter har väldigt många ÅVA per 100 elever och vissa har nästan inget. Utifrån detta kan vi simulera hur mycket det skulle kosta att låta alla skolor nå målet om ett ÅVA per 400 elever.

Figur 3. Antal årsverksarbeten per 100 elever för gymnasier i KB:s data och målet om 0,25 årsverken per 100 elever.



För att alla gymnasieskolor ska nå målet om ett ÅVA per 400 elever krävs nästan 240 ÅVA. Jämför det med genomsnittet där vi beräknade ett behov om cirka 150 ÅVA.

Som tidigare nämnts är problemet med att använda fördelningen att den är okänd och att vi har få observationer att uppskatta den med. I fallet med alla de skolor som inte ingår i KB:s data måste vi med hjälp av enkätsvaren estimerar en fördelning. Detta är betydligt mer osäkert än att skatta ett genomsnitt.

Sammanfattningsvis: genom att använda fördelningen får vi en bättre uppskattning av vad det skulle kosta att öka bemanningen då genomsnittet tenderar att underskatta behovet.

Resultat

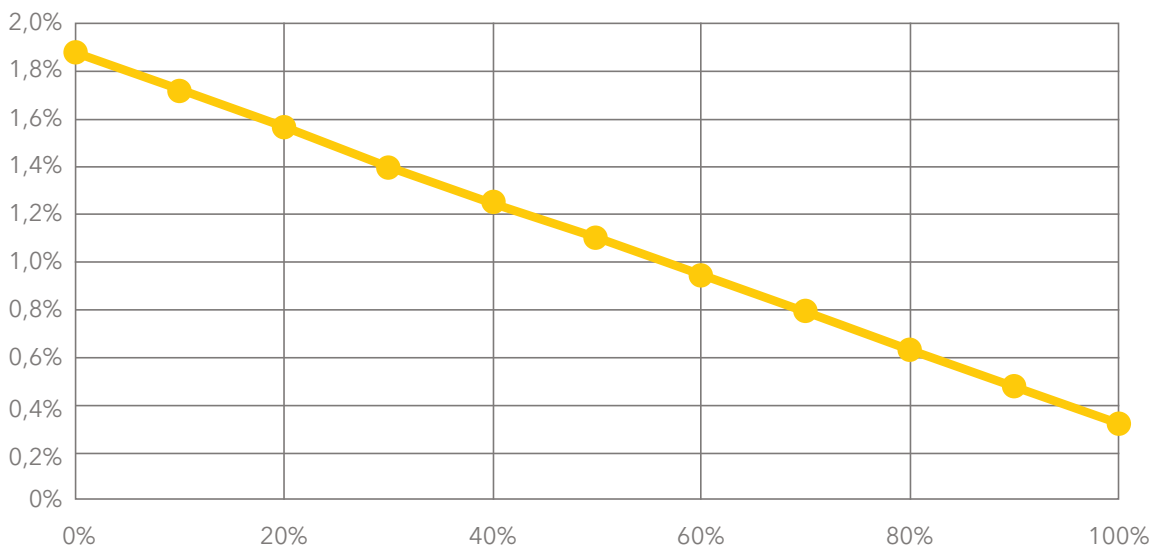
För att uppskatta hur mycket den föreslagna reformen skulle kosta har vi valt att utgå från medianlönen för en bibliotekarie baserat på SKL:s personalomkostnadspålägg. Detta innebär en genomsnittslön om 30 000 kronor per månad samt ett personalomkostnadspålägg om 39 procent.

Utifrån simuleringen estimerar vi att det krävs cirka 2510 extra ÅVA för att nå målet om en bibliotekarie per 300 respektive 400 elever. Det krävs lite mer än 620 ÅVA för att biblioteken i KB:s data ska uppfylla kraven och cirka 1890 ÅVA för att de resterande cirka 4860 skolorna ska nå målet. Vi beräknar att den direkta kostnaden för detta skulle bli omkring 1,5 miljarder.

För att göra en känslighetsanalys räknar vi om enkätsvaren till motsvarande helårs ÅVA i procent av målet: Utifrån vår enkätdata på skolbibliotek har cirka 44 procent en bemanning över 0 ÅVA. Dessa bibliotek har mellan 0,22 till 0,01 ÅVA. Summerat har de 32 biblioteken cirka 6,9 ÅVA, det vill säga ca 0,07 ÅVA per 100 elever. Detta är samma sak som om cirka 20 procent av skolorna skulle nå målet om ett ÅVA per 300 respektive 400 elever.

Nedan i tabellen kan vi avläsa att den totala kostnaden för att nå målet om 300 respektive 400 elever maximalt skulle vara cirka 1,9 miljarder om inget av biblioteken som vi estimerat hade någon bemanning. Om de estimerade biblioteken redan skulle uppnå målet återstår bara kostnaden för biblioteken i KB:s data om 300 miljoner.

Figur 4. Beräknad kostnad i miljarder kronor utifrån olika antaganden om bemanningen i skolbibliotek som inte är redovisade i KB:s statistik.





Svensk
biblioteksförning