



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Høringsnotat

FORSLAG TIL ENDRINGER I LOV OM FOLKEBIBLIOTEK

1. INNLEDNING

Kulturdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 20. desember 1985 nr. 108 om folkebibliotek (folkebibliotekloven). Forslaget er i hovedsak en oppfølging av St.meld. nr. 23 (2008-2009) *Bibliotek. Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid* (bibliotekmeldingen), som ble lagt frem i 2009. I meldingen ble det vist til at det er behov for utvikling i biblioteksektoren mot mer robuste og omstillingsdyktige bibliotek som kan tilby alle innbyggerne bedre bibliotek tjenester. Det ble varslet at Kulturdepartementet ville vurdere endringer i folkebibliotekloven for å legge til rette for en slik utvikling.

Følgende punkter behandles i dette notatet:

- Harmonisering av lovbestemmelser for folkebibliotek og UH-bibliotek
- Justeringer i formålsparagrafen
- Organisering og drift av bibliotek tjenester
- Kompetansekravet i folkebibliotekloven § 5
- Fylkesbibliotek – folkebibliotekloven kap. III
- Lovtekniske endringer

Stortinget behandlet bibliotekmeldingen i juni 2009, jf. Innst. S. nr. 320 (2008-2009). Flertallet ga sin tilslutning til departementets forslag.

Regjeringens bibliotekpolitikk er nedfelt i bibliotekmeldingen. Forslagene til lovendringer som presenteres i dette høringsnotatet skal bidra til å legge til rette for gjennomføring av politikken som er lagt frem i bibliotekmeldingen.

Departementet mener det er viktig at lovteksten er gjenkjennelig. Det har derfor vært et poeng å gjøre så små endringer som mulig i lovteksten. Samtidig foreslår departementet i dette notatet en gjennomgående lovteknisk oppdatering av loven, slik at alle bestemmelser av frivillig karakter foreslås fjernet. Vi understreker at dette ikke innebærer at departementet mener at samarbeid eller tjenester som er omtalt i disse bestemmelsene ikke bør gjennomføres eller bør opphøre. Dette er nærmere behandlet, særlig i punkt 7 i høringsnotatet.

Vedlagt følger også gjeldende folkebiblioteklov og forslag til ny lovtekst.

2. HARMONISERING AV BESTEMMELSER FOR FOLKEBIBLIOTEK OG UH-BIBLIOTEK

2.1 Bakgrunn

I bibliotekmeldingen drøftet departementet spørsmålet om en felles biblioteklov for alle typer bibliotek. I meldingen mente departementet at det ikke hadde kommet frem tilstrekkelige argumenter som underbygget et behov for en felles biblioteklov.

Vurderingen resulterte i at man ikke ville gå videre med et forslag om felles lovverk, men at man i den etterfølgende lovrevisjonen ville vurdere nærmere om det er hensiktsmessig å harmonisere regelverkene for hele sektoren, med sikte på å legge bedre til rette for best mulig utnyttelse av offentlige ressurser.

Målsettingen om et tilnærmet sømløst biblioteknettverk ble lansert i St.meld. 22 (1999-2000) *Kjelder til kunnskap og oppleving (ABM-meldingen)*. Man mente at kombinasjonen IKT og et samfunn preget av livslang læring og etter- og videreutdanningstiltak ville kreve tettere samarbeid i et samlet biblioteknettverk. Tanken var at brukerne ikke skulle måtte tenke på hva slags bibliotek de henvender seg til når de trenger bibliotektenester. Utviklingen har vært at læring skal skje på det sted og til den tid det passer den enkelte, og at bibliotek- og informasjonstjenestene må tilpasses dette.

Lånesamarbeidet er selve ryggraden i et velfungerende biblioteknettverk. Dagens folkebiblioteklov hjemler et samarbeidende biblioteknettverk i §§ 1, 3 og 9. Dette skal sikre best mulig utnytting av bibliotekressursene i hele landet. Folkebibliotekloven gjelder imidlertid bare for folkebibliotek. Lånesamarbeidet mellom folkebibliotek og universitets- og høyskolebibliotek baserer seg på veiledende retningslinjer, som ble oppdatert i 2010. Dagens lånesamarbeid mellom UH-sektoren og folkebibliotekene fungerer godt når det gjelder analogt materiale. IKT-utviklingen gjør imidlertid at UH-sektoren bruker stadig større deler av sine mediebudsjetter på lisensavtaler og digitale medier. Deres samlinger består i økende grad av digitalt materiale, både tidsskrifter og bøker, som reiser opphavsrettslige problemstillinger med hensyn til fjernlån.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvar for universiteter og høyskoler, og deres bibliotek, som forholder seg til lov 1. april 2005 om universiteter og høyskoler. Universitets- og høyskolebibliotekene deltar i et omfattende samarbeid i biblioteknettverket, og de har tradisjon for å dele kunnskap og informasjon. Den nasjonale bibliotekstatistikken for 2010 viser at nærmere 35 % av fjernlånet skjer fra universitets- og høyskolebibliotek.

2.2 Vurdering

I bibliotekmeldingen pkt. 8.5 påpekes to sentrale problemstillinger når det gjelder felles regelverk for alle bibliotek; de økonomiske konsekvensene og det reelle behovet. Dette

har å gjøre med bibliotekenes ulike eierskap og formål. UH-bibliotekene er en del av universitetene og høyskolene, og skal støtte opp under forskning og undervisning. Folkebibliotekene har et kulturpolitisk formål, nedfelt i folkebibliotekloven.

Ideen om sømløse bibliotektenester skal underbygge demokratitanken, gjennom fri tilgang for alle til landets felles bibliotekressurser. Den enkeltes tilgang til analogt materiale ved UH-bibliotek ivaretas i dag på en grei måte gjennom innlån via folkebibliotek. De samme låneveiene vil også kunne fungere for digitalt materiale, ut fra de ordninger som til enhver tid er hensiktsmessige. I den grad slikt innlån forutsetter lisensavtaler eller konsortieavtaler, vil det kunne organiseres gjennom et samarbeid mellom CRISTIN (Current Research Information System In Norway) og Nasjonalbiblioteket. Et slikt samarbeid vil kunne sikre at relevant materiale utnyttes på en god økonomisk måte, både i UH-bibliotekene og folkebibliotekene.

En internasjonal satsing på Open Access vil i økende grad gjøre digitalisert, faglig materiale offentlig tilgjengelig, også ved folkebibliotekene. Open Access innebærer at vitenskapelige publikasjoner gjøres fritt tilgjengelig på web. Forfatter eller opphavsmann beholder opphavsretten til publikasjonen, men gir brukere tillatelse til å lese, laste ned, kopiere, distribuere, skrive ut, søke i eller lenke til fullteksten uten å forlange vederlag. Blant annet har Universitetet i Oslo vedtatt en Open Access-policy, som sikrer tilgang til artikler skrevet av ansatte ved universitetet.

Departementets erfaring er at samarbeidet mellom UH-sektoren og folkebibliotekene fungerer godt uten at det er nødvendig å regulere dette i lov.

2.3 Departementets forslag

Departementet foreslår at det i denne lovrevisjonen ikke gjøres endringer med hensyn til harmonisering av regelverkene for folkebiblioteksektoren og UH-sektoren.

3. JUSTERINGER I FORMÅLSPARAGRAFEN

3.1 Bakgrunn

Formålsparagrafen har stått uendret siden 1985. Den inneholder de viktigste elementene som er nødvendige for at folkebibliotekene skal kunne ta hånd om samfunnsoppdraget sitt – å sikre alle fri tilgang til informasjon, kunnskap og kultur. Formidlingsoppgavene og rollen bibliotekene har som møtested og kulturarena er ikke i tilstrekkelig grad synliggjort i den nåværende folkebibliotekloven. Disse oppgavene er til gjengjeld grunnfestet i flere stortingsmeldinger om bibliotek og kultur.

Dagens § 1 lyder:

Folkebibliotekene skal ha til oppgave å fremme opplysning, utdanning og annen kulturell virksomhet gjennom informasjonsformidling og ved å stille bøker og annet egnet materiale gratis til disposisjon for alle som bor i landet.

Det enkelte bibliotek skal i sine tilbud til barn og voksne legge vekt på kvalitet, allsidighet og aktualitet.

Virksomheten skal være utadrettet, og tilbudene skal gjøres kjent.

Folkebibliotekene er ledd i et nasjonalt biblioteksystem.

I bibliotekmeldingen ble det foreslått å vurdere behovet for å justere formålsparagrafen, særlig med tanke på bibliotekenes ansvar for aktiv formidling og møteplassfunksjon. Det ble også foreslått å spesifisere at digitale medier er en del av det materialet som skal stilles til disposisjon.

Stortingskomiteen var positiv til at det i bibliotekmeldingen ble lagt vekt på bibliotekenes funksjon som møteplass og alternative samarbeidsmodeller. Komiteen uttrykte videre at det er viktig å utvikle omstillingsdyktige bibliotek, som kan tilby alle innbyggere bedre bibliotektenester. Bibliotekene må tilpasse tilbudet til brukerne og utvikle kompetanse og formidlingsformer som er relevante for innbyggerne. Brukerperspektivet må være sentralt i utviklingen av bibliotekenes digitale tjenester.

3.2 Vurdering

Formålsbestemmelsen fungerer godt slik den er utformet i dag. Departementet mener at det likevel kan være tjenlig å gjøre noen justeringer, for at bibliotekenes formidlingsansvar og møteplassfunksjon skal komme bedre frem. Departementet ser det videre som viktig at bestemmelsen utformes på en slik måte at både den fysiske og digitale møteplassfunksjonen og formidlingsansvaret omfattes av bestemmelsen, samtidig som man sikrer at bestemmelsen holdes teknologinøytral.

Hensikten med formålsbestemmelsen er, på et overordnet plan, å angi hvilke funksjoner de kommunale folkebibliotekene skal fylle og hvordan disse tjenestene skal utføres. Den skaper en ramme for hvilke funksjoner og bibliotektenester innbyggerne i hver enkelt kommune kan forvente seg. Formålsbestemmelsen oppstiller på denne måten en standard for det folkebibliotektilbudet kommunen skal tilby sine innbyggere, selv om den ikke er knyttet til konkrete angivelser av kvalitet eller kvantitet.

Folkebibliotekenes oppgave som formidler av kunnskap og kultur fremkommer som nevnt ikke av dagens folkebiblioteklov. Departementet foreslår å ta inn formidlingsoppgavene i formålsparagrafen.

I tillegg til at bibliotekene benyttes til individuell fordypning, blir de i stadig større grad benyttet som møtested, kultur- og læringsarena, både på det fysiske og digitale plan. I bibliotekmeldingen fremheves bibliotekenes rolle som et lavterskelsted, der folk kan møtes og samtidig treffe bibliotekarer, som kan veilede i og formidle litteratur og informasjon. Selv i en digital tid, der bøker kan lånes på nett, vil folk ha behov for et slikt fysisk møtested. Samtidig vil bibliotekene også ha en stadig viktigere rolle som digital møteplass, basert på gode, digitale tjenester. Flere eksempler fra folkebibliotek som har utviklet gode, fysiske møteplasser viser at det er et stort behov for dette.

Undersøkelser¹ underbygger at befolkningen i stor grad bruker bibliotekene til annet enn å låne bøker, film og musikk. Personale og samlinger, lokaler og plassering er vesentlige ressurser for at bibliotek skal kunne fylle sin rolle som tilbydere av relevant, aktuelt og variert materiale i form av fysiske og digitale medier, gode tjenester på nett og i det fysiske biblioteket, og fungere som sosial arena og arena for læring og kultur- og litteraturformidling.

Det er etter hvert naturlig at folkebibliotekene oppfyller sin møteplassfunksjon både på nettet og med gode biblioteklokaler. Ved å spesifisere bibliotekenes møteplassfunksjon i formålsbestemmelsen, vil man kunne bidra til å sikre at kommunene sørger for å utvikle denne viktige funksjonen ved det kommunale bibliotektilbudet, både fysisk og digitalt. Vi vil understreke at den digitale og den fysiske møteplassen er funksjoner som utfyller hverandre. Det er ikke tilstrekkelig å tilby bibliotek tjenester på nett, men det er viktig at bibliotekene utvikler gode digitale tjenester, både for å kunne møte morgendagens behov for å formidle informasjon og kunnskap og for å nå frem til flere brukere. Dette er en funksjonsutvikling som bør gjenspeiles i formålsbestemmelsen.

Det bør være klart at formidling av digitale medier også er en folkebibliotekoppgave. Noen folkebibliotek har hatt vellykkede pilotprosjekter for utlån av e-bøker. Leverandører tilbyr nå løsninger for distribusjon av e-bøker til bibliotek og digitale løsninger for utlån. Norsk Kulturråd setter i gang med en prøveordning for innkjøp av e-bøker og distribusjon til utvalgte folkebibliotek.

Selv om det er viktig å understreke at digitale bibliotek tjenester og formidling av digitale medier skal være en del av biblioteket, bør bestemmelsen holdes teknologinøytral. Dette for å sikre at både analoge og digitale tjenester kan leses inn i teksten, samt sørge for at lovteksten ikke blir for raskt teknologisk utdatert.

3.3 Departementets forslag

Departementet mener at formålsbestemmelsen bør justeres, slik at den også reflekterer bibliotekenes formidlingsansvar og møteplassfunksjon. Bestemmelsen bør holdes teknologinøytral for å gjøre det klart at informasjon og kultur i alle formater skal være del av bibliotek tjenestene.

4. ORGANISERING OG DRIFT AV BIBLIOTEKTJENESTER

4.1 Bakgrunn

Det følger av lov om folkebibliotek § 4 at alle kommuner skal ha et folkebibliotek. Folkebiblioteket kan drives av kommunen alene, eller i helt eller delvis driftsfellesskap med en eller flere andre kommuner, fylkeskommuner eller statlige institusjoner.

¹ ABM-utvikling: Hvem er de og hvor går de? Brukeratferd i norske storbybibliotek, Oslo 2008

Nina Kristin Buskoven: Undersøkelse om bibliotekbruk, Statistisk sentralbyrås rapportserie 2006/14, Oslo 2006

Departementet kan, for forsøksvirksomhet, gjøre unntak fra kravet om å ha eget folkebibliotek i en kommune.

I bibliotekmeldingen omtales de positive effektene av ytterligere samarbeid mellom folkebibliotek, både med hensyn til organisering og spesifikke tjenester. Det gis en omtale av forskjellige modeller for interkommunalt samarbeid, og det oppfordres til samarbeid med fylkesbibliotek og UH-bibliotek.

I bibliotekmeldingen beskrives også et fragmentert og sammensatt biblioteklandskap, med forskjeller mellom de kommunale bibliotekstjenestene. Mange av bibliotekene har små personalressurser og begrenset åpningstid, og mange kommuner har ikke fagutdannet biblioteksjef. Samtidig finnes det også mange bibliotek med god kompetanse og innovative bibliotekstjenester.

Siden bibliotekene fremover vil måtte forholde seg til et biblioteklandskap som preges av økende bruk av digital teknologi, er det viktig å stimulere til nye måter å tilby gode bibliotekstjenester. Utgangspunktet for bibliotekutviklingen må være de behovene bibliotekets brukere har for bibliotekstjenester, og kommunenes plikt til å sikre et adekvat tilbud til sine innbyggere.

4.2 Vurdering

Departementet har vurdert om dagens ordlyd åpner for tilstrekkelig fleksibilitet for forskjellige samarbeidskonstellasjoner som kan legge til rette for gode, brukervennlige løsninger, eller om det kan være hensiktsmessig med ytterligere presiseringer og omformulering av bestemmelsen.

Departementet mener at det fortsatt bør komme klart frem av lovteksten at hver enkelt kommune har plikt til å sørge for at kommunens innbyggere har tilgang til et godt bibliotektilbud. Samtidig må det fremgå av loven at dette tilbudet også kan sikres gjennom etablering av forpliktende samarbeid på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Departementet mener at det er viktig å legge til rette for fleksible løsninger og alternative samarbeidsmodeller for større, mer robuste bibliotekenheter, på tvers av kommunale og fylkeskommunale grenser. Noe av hensikten med at man åpner for forskjellige samarbeidsmodeller, er å sikre god ressursutnyttelse og mulighet for kompetanseutveksling, og dermed sikre at også kommuner med få innbyggere og små bibliotekbudsjetter får mest mulig ut av de midlene de har til disposisjon. Samarbeid på tvers av kommunegrenser kan være med på å bidra til en bedre samlet ressursutnyttelse og skal ikke være en måte å saldere budsjettene til bibliotekdrift på. De forsøkene som har vært gjort med interkommunalt samarbeid, viser at samarbeidet må være forpliktende og forankret i de politiske organene for å fungere.

Bibliotekstjenester er et kommunalt ansvar. Selv om kommunen står fritt til å organisere sine bibliotekstjenester på den mest hensiktsmessige måten, så kan ikke kommunen organisere seg bort fra at det er et kommunalt ansvar å sørge for at kommunenes innbyggere får et godt bibliotektilbud, i henhold til intensjonen etter loven.

Departementet mener videre at det er kommunen selv som skal fastsette reglement for sin folkebibliotekdrift, innenfor rammene av loven. Derfor er det unødvendig å si i lovteksten at det kommunale reglementet for bibliotekdrift skal baseres på statlige retningslinjer. Dette avskjærer ikke staten fra å kunne utarbeide veiledende retningslinjer for hva et slikt reglement burde innebære, men det gjør det klarere at fastsetting av reglement for det enkelte folkebibliotek er et kommunalt ansvar og at de veiledende retningslinjene nettopp er veiledende og ikke bindende.

4.3 Departementets forslag

Det er viktig at loven sikrer kommunen frihet til å organisere sine bibliotek tjenester på den mest hensiktsmessige måten. Dagens bestemmelse legger allerede til rette for alternative samarbeidsformer, både med andre kommuner, fylkeskommuner og statlige institusjoner. Dette åpner for at kommunene kan tenke nytt og selv vurdere hvilken organisering som gir det mest optimale tjenestetilbudet til kommunens innbyggere.

Setningen som sier at *[d]epartementet kan gjøre unntak fra første ledd for forsøksvirksomhet*, dvs. unntak fra pålegget om at alle kommuner skal ha folkebibliotek, foreslås strøket. Denne har ikke praktisk betydning.

Kommunene bør dessuten stå fritt til å fastsette reglement for egen bibliotekdrift innenfor folkebiblioteklovens rammer. Det skal ikke være nødvendig at staten utarbeider retningslinjer for regulering av driften. Det foreslås derfor å fjerne henvisningen til *veiledende retningslinjer som departementet gir for bibliotekdriften* i § 4, siste ledd.

5. KOMPETANSEKRAVET I FOLKEBIBLIOTEKLOVEN § 5

5.1 Bakgrunn

Ifølge folkebibliotekloven § 5 skal alle kommuner ha fagutdannet biblioteksjef i henhold til kvalifikasjonskrav fastsatt i forskrift 5. januar 1987 nr. 3 om personale i folkebibliotek.

Behovet for fagkompetente biblioteksjefer har vært og er fortsatt vurdert som meget viktig. Biblioteksjefens oppgave er å legge til rette for en mest mulig samordnet og helhetlig bibliotek tjeneste. Kravet om fagutdanning skal også bidra til effektiv ressursutnytting og sikre lokale basisfunksjoner i et nasjonalt nettverk.

Forskrift om personale i folkebibliotek definerer hva en biblioteksjef er. Det er også fastsatt veiledende retningslinjer for annen faglig kompetanse som oppfyller kvalifikasjonskravet til fagutdannet biblioteksjef. Dessuten inneholder forskriften nærmere bestemmelser om dispensasjonsadgang, dersom kommunen ikke får fagutdannet søker til utlyst biblioteksjefstilling.

Det ble innført et kompetansekrav med folkebibliotekloven fra 1971, noe som ble videreført i dagens lov, som er fra 1985. I 1985 var dispensasjonsordningen primært for

kommuner med under 3000 innbyggere. Fra 1972 til 1985 var kravet knyttet til kommuner med over 8000 innbyggere.

Per i dag er det 307 kommuner som har fagutdannet biblioteksjef, mens 122 ikke har fagutdannet biblioteksjef. De 122 kommunene er kommuner med færre enn 5000 innbyggere. Totalt er det bare mellom 5–7 % av befolkningen som bor i en kommune der folkebiblioteket har biblioteksjef uten bibliotekfaglig utdanning. Det er 60 kommuner som bryter loven og 62 kommuner som har dispensasjon fra kravet.

De kommunalpolitiske prinsippene som ble nedfelt i St.meld. nr. 31 (2000-2001) *Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling* (oppgavefordelingsmeldingen) står i motsetning til et slikt lovfestet kompetansekrav i kommunal sektor. Prinsippene går ut på å gi kommunene størst mulig fleksibilitet med hensyn til å organisere sine tjenester; «når kommunesektoren er tillagt ansvaret for å løse en oppgave, vil kommunene og fylkeskommunene også være ansvarlig for å ansette nødvendig og tilstrekkelig personell med adekvat kompetanse». I vedlegg 5 til meldingen ble det vist til at Kulturdepartementet ville fremme forslag om at kravet om fagutdannet biblioteksjef skulle fjernes.

Høring av forslag om å følge opp oppgavefordelingsmeldingen i 2003, viste at det var stor motstand i biblioteksektoren mot å fjerne kompetansekravet. På bakgrunn av høringen valgte Kulturdepartementet å holde på kompetansekravet til konsekvensene av å fjerne det var bedre utredet. Departementet ønsket også å se saken i sammenheng med utviklingen mot det sømløse biblioteket, jf. Ot.prp. nr. 82 (2002-2003). Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. O. nr. 125 (2002-2003).

5.2 Omtale av kompetansekravet i folkebibliotekloven § 5 i bibliotekmeldingen

I bibliotekmeldingen fremheves god bibliotekfaglig kompetanse som et bærende element i utviklingen av gode bibliotektenester. Når det gjelder kompetansekravet i folkebibliotekloven § 5, heter det i meldingen at det er god grunn til å drøfte om kompetansekravet har hatt den virkningen som var tenkt. Å opprettholde kompetansekravet i den formen det har hatt i disse årene vil, ifølge meldingen, hindre en nødvendig omstilling og utvikling i biblioteksektoren. Departementet mente at dispensasjonsordningen er lite hensiktsmessig for å sikre god kompetanse i folkebibliotekene.

I bibliotekmeldingen skisseres fire mulige løsninger for kompetansekravet, men uten at det konkluderes med hvilken løsning som er mest tjenlig. Det heter i meldingen at departementet vil komme tilbake til drøfting av løsningsalternativene i revisjonen av folkebibliotekloven.

Stortinget mente at det faktum at 30 pst. av norske kommuner ikke har fagutdannet biblioteksjef, bekrefter at folkebibliotekloven av 1985 ikke har fungert godt nok, jf. Innst. S. nr. 320 (2008-2009). Samtidig sa komiteen seg enig i at kompetansen blant personalet er en viktig faktor for å tilby en kvalitetsmessig, forsvarlig tjeneste.

5.3 Vurdering

Utgangspunktet er at det er bred enighet om at adekvat kompetanse er grunnleggende for gode, fremtidsrettede bibliotek tjenester.

Slik departementet ser det er det to mulige alternativer i den videre utviklingen av kompetansekravet i folkebibliotekloven § 5. Departementet ønsker å høre begge alternativene.

Alternativ 1: Beholde kompetansekravet i folkebibliotekloven, men fjerne dispensasjon der kommunen ikke får kvalifisert fagutdannet søker

I 1985 var det 183 kommuner (43 pst.) som hadde fagutdannet biblioteksjef. I dag har dette økt til 307 kommuner (71 pst.). Det er grunn til å tro at lovbestemmelsen har vært medvirkende til økningen. Over 90 pst. av befolkningen bor nå i kommuner med fagutdannet biblioteksjef. Men lovkravet har ikke medført full dekning. Noe av grunnen til at dette ikke er oppnådd, er at det er vanskelig å få fagutdannede søkere til deltidsstillinger i små kommuner. Det er de små kommunene, med ett årsverk eller mindre i biblioteket, som har problemer med å oppfylle lovkravet.

Kulturdepartementet mener likevel at det er riktig å holde på et kompetansekrav knyttet til biblioteksjefen ved folkebibliotekene. Dette kommer av at de fleste bibliotekene som i dag mangler denne kompetansen er små enheter med ett eller færre årsverk. Personalets kompetanse er den viktigste faktoren for å tilby en kvalitetsmessig, forsvarlig bibliotek tjeneste. Bibliotekenes virksomhet knytter seg ikke bare til driften av en enkelt bibliotek institusjon i snever forstand, men omfatter også utvidete og utadrettede oppgaver og funksjoner, blant annet overfor spesielle brukergrupper, når det gjelder skoleverket og som del av et nasjonalt nettverk. Til sammenlikning har både Danmark og Finland krav til kompetanse knyttet til folkebibliotekene.

Det er viktig å se kravet til kompetanse i sammenheng med lovens formålsparagraf. Muligheten til å utvikle biblioteket som kunnskapsallmenning, møtested og kulturarena styrkes gjennom god bibliotekkompetanse på ledernivå i kommunen. Forskrift om personale i folkebibliotek av 5. januar 1987 definerer i § 2 hva som kvalifiserer som fagutdanning. Forskriften vil måtte oppdateres slik at kompetansekravet er bedre tilpasset dagens utdanningssystem, som er basert på sammensetning av fag heller enn et gitt studieløp.

Departementet mener det kan være riktig å fjerne dispensasjonsordningen i forskrift om personale i kommunale folkebibliotek § 3. Denne dispensasjonsordningen, med tilhørende utdanningsopplegg, var i utgangspunktet ment som en overgangsordning frem til alle kommuner hadde fått på plass kompetent biblioteksjef. Erfaringen viser at det ofte er de samme kommunene som søker om dispensasjon igjen og igjen. Utdanningsopplegget som er knyttet til dispensasjonen fra kompetansekravet skulle bidra til å opprettholde god, bibliotekfaglig kompetanse, også for kommunene med dispensasjon. Denne ordningen har gitt få synlige resultater. Det har de siste årene

vært synkende deltakerantall og få som gjennomfører hele utdanningsopplegget. Dette utdanningsopplegget vil avsluttes i sammenheng med at dispensasjonsordningen fjernes.

Departementet foreslår imidlertid å beholde dispensasjonsadgangen i særlige tilfeller til kommuner med godt utbygd bibliotekjeneste og bred bibliotekfaglig kompetanse, i henhold til forskriften § 4.

Kompetansekravet vil i praksis skjerpes ved at det ikke kan dispenseres dersom kommunen ikke får fagutdannet søker. Departementet ønsker med dette å oppnå en mer offensiv holdning i kommunene, med hensyn til å oppfylle kravet. Dersom det ved utlysning ikke melder seg kvalifisert søker, må kommunen finne alternative løsninger for å oppfylle kravet, som for eksempel forpliktende interkommunale samarbeidsløsninger om drift av folkebiblioteket. Flere kommuner, med små ressurser og deltidsstillinger, kan inngå driftssamarbeid med en felles biblioteksjef. På denne måten vil lovkravet være oppfylt for alle de samorganiserte folkebibliotekene, og kommunene kan prioritere annen relevant kompetanse for de andre stillingene ved biblioteket. Dette er i tråd med regjeringens bibliotekpolitikk, som sier at det er ønskelig med mer samarbeid bibliotekene imellom, for å skape mer bærekraftige enheter.

Alternativ 2: Fjerne kompetansekravet i loven, fastsette funksjonskrav i forskriften

Å fjerne lovkravet om bibliotekfaglig kompetanse knyttet til biblioteksjef vil oppfylle de kommunal- og regionalpolitiske prinsippene om større fleksibilitet for kommunal organisering og den kommunale selvbestemmelsesrett. Dersom man samtidig fastsetter et funksjonskrav knyttet til en biblioteksjefstilling i forskrift, vil man i en løsere form sikre relevant kompetanse ved folkebibliotekene. Utgangspunktet er uansett erkjennelsen av at god, relevant kompetanse er grunnleggende for gode bibliotekjenester, men at man må ha tillit til at kommunene selv tar ansvar for å yte gode bibliotekjenester til sine innbyggere, og at staten kan bidra til dette på andre måter enn gjennom et lovkrav.

Et funksjonskrav setter krav til resultatet, eller funksjonen, uten å angi måten resultatet skal oppnås på. Det angir hva lovgiver mener resultatet skal være. Å innføre et funksjonskrav fremfor et kompetansekrav innebærer et større ansvar for virksomhetene selv til å finne gode løsninger. Videre unngår en å stivne i gamle gjennomprøvde løsninger, men sørger for god dynamikk og utvikling i positiv retning.

Et funksjonskrav knyttet til biblioteksjefstillingen vil bidra til å legge til rette for fleksibilitet, slik at kommunen kan tilsette gode søkere som ikke nødvendigvis har bibliotekfaglig utdanning. Funksjonskravet til en biblioteksjef må sees i sammenheng med formålsparagrafen som gir et overordnet funksjonskrav for folkebiblioteket som sådan.

5.4 Departementets forslag

Departementet mener at bibliotekfaglig kompetanse i folkebibliotekene er grunnleggende for å sikre gode bibliotek tjenester. På denne bakgrunn anbefaler vi at man holder på kompetansekravet, jf. alternativ 1. Den generelle dispensasjonsordningen foreslås fjernet. Folkebibliotek med bred bibliotekfaglig kompetanse i personalet vil fortsatt kunne ansette bibliotekleder uten krav om formell bibliotekfaglig utdanning, jf. forskriften § 4.

6. FYLKESBIBLIOTEK – FOLKEBIBLIOTEKLOVEN KAP. III

6.1 Bakgrunn

I folkebibliotekloven § 2 blir det slått fast at fylkeskommunen har ansvar for fylkesbibliotek, mens det i kapittel III lovfestes hvordan fylkeskommunen skal organisere et fylkesbibliotek og hvilke oppgaver det skal utføre. Arbeidsoppgavene spesifisert i loven omfatter i hovedsak organisering av fjernlån, lånesamarbeid og rådgivningstjenester for folkebibliotek.

Allerede i ABM-meldingen (St.meld. nr. 22 (1999-2000)) ble det tatt til orde for å gi fylkeskommunene større frihet med hensyn til å organisere sine bibliotek tjenester. I meldingen ble det påpekt at en styrking og utvikling av depotbibliotekfunksjonen til Nasjonalbiblioteket ville medføre effektive endringer for gjennomføring av fjernlån.

Det har lenge vært et politisk siktemål å styrke fylkeskommunen som regional utviklingsaktør, dette er blant annet omtalt i oppgavefordelingsmeldingen. Utredningen *Et nytt løft: Fylkesbiblioteket – revitalisert, ikke utrangert* fra daværende Statens bibliotektilsyn i 2002, om fylkesbibliotekets fremtidige rolle, gikk i samme retning: større frihet med hensyn til organisering og en satsing på rådgivning, kompetanseutvikling, samordning og forsøks- og utviklingsarbeid.

6.2 Omtale i bibliotekmeldingen

I bibliotekmeldingen ble det tatt til orde for å følge opp utviklingen, slik at man i lovverket legger vekt på å definere de oppgavene som skal løses på fylkeskommunalt nivå, og ikke hvilken institusjon som skal løse dem. Oppgavene bør knyttes til fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør, også for bibliotekfeltet, slik at fylkesbiblioteket i sin opprinnelige form kan opphøre dersom det er hensiktsmessig. I meldingen tas det til orde for at det på fylkeskommunalt nivå bør legges vekt på utviklingsarbeid som kan bidra til å styrke folkebibliotekene og stimulere til samarbeid mellom dem på tvers av kommunegrensene for å utvikle tjenestene som bibliotekene kan yte. Nasjonalbiblioteket er i dialog med fylkesbibliotekene om hvordan dette kan følges opp, og bidrar både med kompetanse og utviklingsmidler i dette arbeidet.

I Stortingets komitéinnstilling til bibliotekmeldingen (Innst. S. nr. 320 (2008-2009)) merket komiteen seg at meldingen tar til orde for å ta bort kravet om fylkesbibliotek i folkebibliotekloven. Komiteens flertall understreket at bibliotekkompetanse i fylkeskommunen vil ha stor betydning for å realisere målene som ligger i meldingen.

Videre mente flertallet i komiteen at fylkeskommunens oppgaver fortsatt bør forankres i lovverket, selv om oppgavene dreies mot utvikling og rådgivning.

6.3 Vurdering

Fylkesbibliotektenestene i våre 19 fylker er organisert svært forskjellig og omfatter veldig ulike oppgaver. Noen fylker har organisert fylkesbiblioteket som en integrert del av fylkesadministrasjonen. Andre fylkesbibliotek er organisert sammen med et folkebibliotek, mens andre er mer frittstående institusjoner. Som nevnt i bibliotekmeldingen har den teknologiske utviklingen ført til nye samarbeidsformer i biblioteksektoren, blant annet ved IKT-basert søk etter bibliotekmateriale og organisering av utlån. Dette har ført til at fylkesbibliotekets oppgaver har endret seg over tid. Fra å bruke store ressurser på lånesamarbeidet i fylket, arbeider fylkesbibliotekene i dag i større grad med kompetanseutvikling, samordning og utviklingstiltak. Fylkesbibliotekets rådgivningsrolle går begge veier, de yter både bibliotekfaglig veiledning og assistanse til folke- og skolebibliotekene i fylket, og gir råd til de lokale myndighetene og bibliotekeneierne. Mange folkebibliotek har god nytte av fylkesbiblioteket som rådgiver og av å kunne delta i ulike utviklings- og kompetansetiltak.

Departementet mener det regionale mellomleddet er viktig for å få til en god forankring av den statlige bibliotekpolitikken. Stadig flere fylkesbibliotek tar en mer aktiv og offensiv rolle overfor folkebibliotekene i regionen. Blant annet er det flere fylkeskommuner som utarbeider egne bibliotekplaner eller tar bibliotek inn som del av andre regionale planer, for eksempel plan for livslang læring. Det er gode erfaringer med regionale og kommunale bibliotekplaner som har sammenheng med den fylkeskommunale bibliotekplanen. Det gir sammenhengende mål og innsatsområder for den samlede bibliotekvirksomheten i både fylkeskommune, region og kommuner. Alle bibliotekplanene behandles politisk, slik at det er god forankring av de ulike satsingene. Fylkesbibliotekene kan se statlig politikk i sammenheng med kommunale vedtak og de reelle forholdene i kommunen, slik at man får en mer smidig utvikling av sektoren. Fylkesbibliotekene bør i tillegg ha en sentral rolle når det gjelder å bygge opp nettverk og kompetanse. Fylkesbibliotekene fungerer rådgivende for Nasjonalbiblioteket når det gjelder nasjonal folkebibliotekutvikling.

Departementet mener det bør legges til rette for en mest mulig fleksibel lovbestemmelse, som tar høyde for de forskjellene som eksisterer i dag. Det bør ikke være et lovkrav om en organisatorisk enhet, men et krav om hvilke bibliotekoppgaver fylket skal ivareta. Fylkeskommunen må selv ta stilling til hva som er den beste organisatoriske løsningen.

Dersom fylkeskommunen skal kunne yte god, relevant veiledning både til kommunen som bibliotekeneier og til folkebibliotek og skolebibliotek, er det viktig at fylkeskommunen har bibliotekfaglig kompetanse på ledernivå.

Et velfungerende samarbeid forutsetter fellestenkning for eksempel om transportordninger, tekniske løsninger og samlingspleie. Begrepet lånesamarbeid er

derfor mer dekkende enn «fjernlån» når det gjelder fylkesbibliotekenes aktivitet på området.

Fylkesbiblioteket bør fortsatt kunne ta ansvar for lånesamarbeidet gjennom arbeid med samordning og utviklingsarbeid, herunder kan det innebære å koordinere nevnte regionale transportordninger. Når det likevel ikke foreslås noen lovfesting av fylkeskommunens ansvar på dette området, kommer det av at den teknologiske utviklingen har ført til at de fleste folkebibliotek nå tar ansvar for sine egne fjernlån, og bestiller disse uten å gå veien om fylkesbiblioteket. I henhold til dagens retningslinjer har folkebibliotekene anledning til dette. Det synes derfor ryddigere ikke å lovfeste ansvaret for lånesamarbeidet, når man i dag har retningslinjer som i praksis plasserer sentrale deler av ansvaret annetsteds. På nasjonalt nivå vil dessuten Nasjonalbiblioteket ha ansvar for lånesamarbeidet gjennom videreutvikling av tjenestene fra Depotbiblioteket og nasjonalt biblioteksøk.

Det er i dag lovfestet at fylkesbiblioteket skal stå ansvarlig for sin del av den felles plan for anskaffelse og oppbevaring av litteratur, jf. folkebibliotekloven § 9 første ledd. Denne bestemmelsen henger igjen fra tidligere, da fylkesbibliotekene bygget opp egne samlinger for å kunne dekke fjernlånsbehovet, og der de forskjellige fylkesbibliotekene var ansvarlige for forskjellige emner (emnefordelingsplan). Emnefordelingsplanen ble avskaffet for flere år siden og bestemmelsen foreslås derfor fjernet.

Bestemmelsen om at fylkeskommunen skal gi rådgivende uttalelser vedrørende fordeling av statlige midler i folkebibliotekloven § 11 første leddsetning, foreslås fjernet. Denne bestemmelsen er utdatert.

6.4 Departementets forslag

Et av siktemålene med denne lovrevisjonen har vært å rydde opp i lovteksten. Dette innebærer blant annet at man fjerner bestemmelser som har frivillig karakter, det vil si at det ikke er en pålagt oppgave. På denne bakgrunn foreslår departementet å fjerne bestemmelsen om at fylkesbiblioteket kan drive direkte utlån fra bokbuss/bokbåt. Dette innebærer ikke en innholdsmessig endring, da fylkeskommunen selvsagt fremdeles kan utføre slike tjenester. Slike tjenester vil, sammen med for eksempel koordinering av lånesamarbeid, inngå i den nye formuleringen om at fylkeskommunenes bibliotekoppgaver blant annet vil omfatte regionale bibliotekoppgaver.

Departementet mener også at bestemmelsen om at det skal være et organisert samarbeid mellom fylkesbiblioteket og fylkeskommunens skoleledelse bør fjernes. Det bør være opp til fylkeskommunen å utnytte sine ressurser på en best mulig måte ved å etablere godt samarbeid. Departementet mener at slikt samarbeid må være grunnleggende for gode bibliotek tjenester samlet i fylket, men at det bør være unødvendig å pålegge to enheter innefor samme organisasjon å samarbeide. Dette blir ekstra tydelig når man i loven fjerner fylkesbiblioteket som organisatorisk enhet. Samtidig fjernes også bestemmelsen om at «[s]amarbeidet mellom fylkesbiblioteket og de statlige skolemyndighetene i fylket skal sikres ved avtaler, slik at fylkesbibliotekets

faglige kompetanse stilles til rådighet for skolemyndighetene». Innholdsmessig ivaretas bestemmelsen i ny paragraf 6, der det heter at fylkeskommunen skal ivareta regionale bibliotekoppgaver og bibliotekutvikling. Dette vil også gjelde i tilknytning til regionale statlige organer, som Fylkesmannen.

Departementet foreslår følgende endringer i folkebibliotekloven kap. III om fylkesbibliotek:

- Folkebibliotekloven § 8 endres slik at det ikke er pålegg om å ha eget fylkesbibliotek.
- Fylkeskommunens bibliotekoppgaver knyttes til veiledning og utvikling, samt regionale bibliotekoppgaver (som lånesamarbeid og bokbuss/bokbåt).
- Fylkeskommunen skal ha bibliotekfaglig kompetanse på ledernivå til å gjennomføre fylkeskommunale bibliotekoppgaver.
- Folkebibliotekloven § 9 første ledd, om plikten til å ivareta fjernlånsvirksomheten i fylket, og om felles plan for anskaffelse og oppbevaring av litteratur, foreslås fjernet.
- Folkebibliotekloven § 9 andre ledd, om at fylkesbiblioteket kan drive direkte utlån fra bokbuss/bokbåt fjernes.
- Folkebibliotekloven § 11 endres ved å fjerne formuleringen om at fylkeskommunen skal gi uttalelser vedrørende fordeling av statlige midler.
- Folkebibliotekloven § 10 annet ledd, om samarbeid mellom fylkesbibliotek og fylkeskommunens skoleledelse og om avtaler med de statlige skolemyndighetene, foreslås fjernet.

7. LOVTEKNISKE ENDRINGER

Departementet vil anbefale en del andre, mer tekniske endringer, som følger:

Folkebibliotekloven § 2 andre ledd

Bestemmelsen lyder:

Folkebibliotekvirksomheten omfatter også bibliotek tjenester for pasienter i sykehus og helseinstitusjoner og andre som har spesielle vansker med å bruke biblioteket.

Bestemmelsen bør endres slik at ikke bibliotek tjenester til pasienter fremheves blant de som har spesielle vansker med å bruke biblioteket. Pasientbibliotek skal likevel fremdeles være en del av folkebibliotekvirksomheten, dette er kun en lovteknisk endring.

Folkebibliotekloven § 4 andre ledd

Bestemmelsen lyder:

Kommunen fastsetter reglement for folkebiblioteket på grunnlag av veiledende retningslinjer som departementet gir for bibliotekdriften.

Bestemmelsen bør endres, slik at kommunen stilles friere med hensyn til å fastsette bibliotekreglementet. Det bør altså fremdeles være et krav at kommunen fastsetter reglement. Nasjonalbiblioteket ga nye veiledende retningslinjer i 2010, som vil kunne legges til grunn når kommunene utarbeider nye retningslinjer.

Folkebibliotekloven § 6 Samarbeid med skoler

Bestemmelsen lyder:

Det skal være et organisert samarbeid mellom folkebiblioteket og de kommunale skolebibliotekene.

Departementet gir veiledende retningslinjer for slikt samarbeid.

Bestemmelsen bør fjernes. Kommunene bør stilles friere med hensyn til samarbeid internt i kommunen. Det er unødvendig at man i lovs form bestemmer at to enheter i samme kommune skal samarbeide. Det bør være opp til kommunen å optimalisere bruken av kommunens ressurser, ved å etablere et godt samarbeid mellom folkebibliotek og skolebibliotek. Lovkravet vil heller ikke ha særlig betydning, ved at det kun er folkebiblioteket som er pålagt å samarbeide. Det er ikke noe tilsvarende krav i opplæringslova for skolebibliotekene.

Folkebibliotekloven § 14 Særlige statstilskudd

Bestemmelsen lyder:

Det kan gis særlige statstilskudd til visse bibliotekformål som ikke naturlig hører inn under den enkelte kommunes ansvarsområde, eller som er av særlig betydning for opprettholdelse av et nasjonalt biblioteksystem. Departementet gir nærmere bestemmelser.

Bestemmelsen bør endres slik at det fremdeles fremgår hva som er statlige folkebibliotekoppgaver, men at man fjerner at staten kan gi særlige statstilskudd. Departementet kan og gir tilskudd til overordnede bibliotekformål og bibliotekutvikling ved tildelinger via Nasjonalbiblioteket, og vil fortsette med dette selv om det ikke er lovfestet.