

Kultur- og kirkedepartementet
Pb 8030 Dep
0030 Oslo

Saksbehandler: Tone Eli Moseid
Dir. tlf: 23117544

Vår ref: 2003/914 Vår dato: 25.06.2004
Deres ref: 2003/2777 Deres dato: 07.05.2004

FORSLAG TIL ENDRINGER I FORSKRIFT OM PERSONALE I KOMMUNALE FOLKEBIBLIOTEK – HØRINGSSVAR

Forslaget til endring av forskriften er utarbeidet i samarbeid med ABM-utvikling. Vi viser derfor til det vi tidligere har sendt til Kultur- og kirkedepartementet om saken, mens vi i vår høringsuttalelse vil legge vekt på noen sentrale hovedpunkter, samt presentere noe mer underlagsmateriale.

BRUKERPERSPEKTIVET

ABM-utvikling mener det er brukerne som må stå i fokus når man skal vurdere forslag til nye forskrifter til bibliotekloven, og etter vårt syn får mange brukere et dårligere tilbud ved ordninger med midlertidig dispensasjon enn ved det nye forslaget. Omtrent halvparten av midlertidige tilsetninger går over til fast tilsetning etter endt dispensasjonsperiode. I tillegg til dette kommer de kommunene som opplever stadige utskiftninger i stillingen, med en rekke midlertidige dispensasjoner som resultat. Bedre stabilitet vil gi bedre grunnlag for kompetanseutvikling og bibliotekutvikling generelt, og dermed et bedre tilbud for brukerne.

Kravet om fagutdanning ble både innført og nå sist opprettholdt i den norske bibliotekloven ut fra ønsket om å styrke den bibliotekfaglige ledelsen i kommunene. Dette er et viktig virkemiddel for å kunne realisere visjonen om sømløse bibliotektenester – også i de mindre kommunene må brukerne få tilgang til bibliotekfaglig kompetanse som kan veilede og gi tilgang til de samlede bibliotekressursene.

Endringen i forskriften berører den bibliotekfaglige kompetansen i de kommunene der det ikke har vært mulig å få tilsatt fagutdannet biblioteksjef. Endringen vil bidra til høyere kompetanse hos biblioteksjefer som tilsettes på dispensasjon, i og med at det vil bli stilt krav om å gjennomføre et utdanningstilbud alt ved tilsetning. Dette vil i sum bety en reell heving av kompetansenivået blant ikke fagutdannede biblioteksjefer.

Forslaget henger godt sammen med at ABM-utvikling nå etablerer et fleksibelt, nettbasert utdanningstilbud beregnet på biblioteksjefer tilsatt på dispensasjon. Når en eventuell forskriftsendring er på plass, vil alle biblioteksjefer tilsatt på dispensasjon kunne starte på denne halvårsenheten umiddelbart etter tilsetting, i stedet for å måtte stå på vent flere år, slik forskriften fungerer i dag. Dette vil bidra til at biblioteksjefer tilsatt på dispensasjon jevnt over vil ha høyere bibliotekfaglig kompetanse innen to år etter tilsetting enn det disse har etter flere år på dispensasjon i dag.

UTVIKLINGSTREKK

Mens det i 1983 var 178 kommuner med fagutdannet biblioteksjef, steg antallet merkbart i årene etter at kravet om fagutdannet biblioteksjef i alle kommuner ble innført i bibliotekloven av 1985 – til 224 i 1988 og 265 i 1992. Etter dette ser antallet ut til å ha stabilisert seg på at ca 2/3 av norske kommuner har fagutdannet biblioteksjef:

ÅR	1993*	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002**
ANTALL KOM. MED FAGUTD	262	260	267	266	272	264	271	282	279	277

* (antallet kommuner ble redusert fra 439 til 434 fra 1993 til 1994 – et justert tall for 1993 utgjør 258)

** Antallet i 2003 ser ut til å bli 284. Kilde: Folkebibliotekstatistikken 2003, ikke publisert

Status 2002

Pr 2002 var det 157 kommuner uten fagutdannet biblioteksjef - jevnt over mindre kommuner, og det dreier seg ofte om deltidsstillinger:

Kommuner uten fagutdannet biblioteksjef:	157	
- av disse er:		
Kommuner med under 3000 innbyggere:	111	(158 totalt)
Kommuner med under 1 årsverk:	68	(101 totalt)

Mindre kommuner har oftere deltidsstillinger, også der det totale årsverket ved biblioteket i kommunen er mer enn 1.

Utskiftning i stillingene

Ser man nøyere på tallene i bibliotekstatistikken, viser det seg at det ligger større variasjon bak. Mens en del kommuner rekrutterer fagutdannet biblioteksjef, går andre kommuner over til å ikke ha fagutdannet biblioteksjef. I løpet av 1993-2002 skiftet 290 kommuner mellom fagutdannet / ikke fagutdannet biblioteksjef.

Mens 53 kommuner fikk fagutdannet biblioteksjef i løpet av perioden, mistet 34 sin fagutdannete biblioteksjef i løpet av perioden. Det som ser ut som en stabilisering i antallet fagutdannete biblioteksjefer dekker altså over en større gjennomtrekk i stillingene enn antatt. Det er også verd å merke seg at noen kommuner har hatt skifte mellom fagutdannet / ikke fagutdannet biblioteksjef hele 3-5 ganger i 10-årsperioden. I tillegg kommer ordinær avgang/tilsetting. Gjennomtrekken i biblioteksjefstillingene vil derfor generelt være høyere - som for eksempel i kommuner med flere midlertidige dispensasjoner etter hverandre.

Vi vet mindre om hvilken kompetanse ikke fagutdannede biblioteksjefer har. Vi har registrert at de fleste som nå tilsettes på dispensasjon har generell studiekompetanse, i motsetning til for 10-15 år siden. Dette gir et bedre grunnlag for å sette i verk tiltak for bibliotekfaglig kompetanseutvikling umiddelbart etter tilsetning.

Det som er mer bekymringsfullt, er hvilket rekrutteringsgrunnlag kommunene har med den nåværende dispensasjonsordningen, i de tilfellene der det ikke er mulig å tilsette kvalifisert fagutdannet søker.

- Hvor høy og hvor relevant kompetanse hos søkerne kan en kommune regne med til en midlertidig stilling for to år?
- Hvor motivert er en midlertidig ansatt biblioteksjef til å gjennomgå kurs og kompetansetiltak innenfor et tidsperspektiv på to år?
- Hvor motivert er arbeidsgiver for å legge til rette for slik kompetanseheving?
- Hvor motivert er både biblioteksjef og bibliotekeier til å drive langsiktig utvikling av biblioteket innenfor rammene av et midlertidig ansettelsesforhold på to år?
- Og ikke minst: hvor godt grunnlag er det for å få satt i gang prosesser med interkommunale og andre samarbeidsløsninger som målsetning med en midlertidig ledelse i biblioteket?

Til enhver tid er det et visst antall kommuner som har biblioteksjef tilsatt på midlertidig dispensasjon. Dette antallet har ligget på rundt 20 de senere årene. En kartlegging av situasjonen i kommunene i forbindelse med oppstart av det nye nettbaserte, fleksible kurset viste at ca 10 % av kommunene enten hadde unnlatt å lyse ut stilling etter endt dispensasjonsperiode, ikke hadde søkt om dispensasjon, eller ikke hadde lyst ut ledig stilling som biblioteksjef. I sum ser det derfor ut til at ordningen med midlertidig dispensasjon berører et større antall kommuner enn man tidligere hadde oversikt over.

Det er en klar sammenheng mellom både kommunestørrelse og antall årsverk / stillingsstørrelse, og muligheten for å rekruttere fagutdannet biblioteksjef. I tillegg ser det ut til at mange kommuner sliter med gjennomtrekk i biblioteksjefstillingene. Ordningen med midlertidig dispensasjon kan være til hinder for å rekruttere motiverte søkere med god og relevant kompetanse der det ikke er mulig å få tilsatt fagutdannet søker.

ABM-utvikling ser at intensjonen bak kravet om fagutdanning bare ivaretas et stykke på vei gjennom dagens forskrift. Situasjonen er ikke tilfredsstillende, og det er nødvendig å se på andre tiltak for å styrke den bibliotekfaglige kompetansen i kommunene. Dette gjelder særlig de mindre kommunene som har vansker med å rekruttere fagutdannet biblioteksjef.

AKTUELLE TILTAK

Det må legges mer vekt på å etablere heltidsstillinger og samle ressursene for å rekruttere bibliotekfaglig kompetanse også i de mindre kommunene. ABM-utvikling mener forslag til ny forskrift kan være en støtte i arbeidet med å påvirke kommunene i en slik prosess. Mens dagens forskrift har fokus på dispensasjonsordninger, kan ny forskrift gi støtte for å veilede kommunene i å se etter samarbeidsløsninger. Pr i dag er det først og fremst §4 i Bibliotekloven som hjemler interkommunalt og annet samarbeid – endringer i forskriften for §5 vil gi en tydeligere hjemmel for samarbeid også om personalressurser.

Veiledningen til forskriften åpner også opp for alternative kompetansetiltak, av minst samme omfang som det opplegget ABM-utvikling tilbyr. Dette åpner opp for at de som ønsker å starte på grunnutdanningen, ev. bygge videre på egen utdanning, skal ha muligheten for dette. Dette vil forhåpentligvis kunne bidra til at flere biblioteksjefer tilsatt på dispensasjon på sikt vil kunne kvalifisere seg.

På den annen side vil det ikke være rimelig å stille krav om at biblioteksjef tilsatt på midlertidig dispensasjon for to år skal gjennomgå et utdanningsopplegg tilsvarende en halvårsenhet. Det vil også være vanskelig å forsvare å binde opp midler i en slik ressursbruk – det er tvert i mot ønskelig å kunne utnytte de økonomiske rammene for mer langsiktige kompetansetiltak innenfor sektoren slik at de kommer flere til gode.

ANDRE MOMENTER

Det har blitt foreslått å vente med forskriftsendring i påvente av ny biblioteklov. En eventuell ny biblioteklov ligger flere år fram i tid - den bebudede bibliotekutredningen skal sannsynligvis legge fram sin rapport innen sommeren 2006, og en lovproposisjon trenger også sin behandlingstid. ABM-utvikling finner det ikke forsvarlig å utsette endring av forskriften i et slikt tidsperspektiv.

Det er også verd å merke seg at ABM-utvikling ikke er noen godkjenningssinstans for høyere utdanning. Mens det er utdanningsinstitusjonene selv som står for tildeling av grader innenfor både eldre og nyere gradsstruktur, er det NOKUT som står for vurdering og godkjenning av høyere utdanning tatt i utlandet. Mens definisjonene i forskrift om personale i kommunale folkebibliotek tidligere ble oppfattet som normative for hva som kunne regnes som ”fagutdannet bibliotekar”, er bildet i dag betydelig mer sammensatt, og det kan ikke forventes at ABM-utvikling skal kunne fylle en funksjon som en slags godkjenningssinstans for hva som skal kvalifisere som profesjonsutdanning innen biblioteksektoren. De utfordringene profesjonen står overfor når det gjelder dette feltet må etter hvert ses mer løst fra forvaltningen av § 5 i bibliotekloven, og her bør profesjonsforbundene og utdanningsinstitusjonene selv også ha en rolle.

Endringene i forskriften må ses som et ledd i arbeidet med forenkling av statlig regelverk rettet mot kommunesektoren, jf Kommuneproposisjonen (St.prp.nr.64 2003-2004), der det pekes på at disse retningslinjene nå i stor grad blir benyttet aktivt av departementene og vil være det viktigste hjelpemiddel i det videre arbeidet med nye lover og forskrifter. *Retningslinjer for fremtidig statlig regelverk rettet mot kommunesektoren* som regjeringen vedtok i 2002, innebærer bl.a. at det i særlovgivningen ikke bør gis regler om:

- faglige kompetansekrav og bemanningsnormer mv.
- statlige godkjenningsordninger

Dette er begrunnet ut fra behovet for å forenkle regler som ut fra et kommunesynspunkt hindrer effektiv drift og politisk styring i kommunene. En ordning som innebærer midlertidige tilsetninger og krav om ny utlysning etter endt to-årig dispensasjonsperiode kommer i konflikt med behovet for effektiv drift - delvis fordi det vil kunne være til hinder for å utvikle effektive tjenestetilbud, delvis fordi det innebærer ekstra kostnader for kommunen i tilknytning til utlysning og tilsetningsprosess.

Vi ser ellers at høringsbrev er sendt ut til Riksbibliotekjenesten, og minner om at Riksbibliotekjenesten gikk inn i ABM-utvikling 1.1.2003, sammen med Norsk museumsutvikling og Statens bibliotektilsyn.

Med hilsen

Jon Birger Øsrby
direktør

Leikny Haga Indergaard
avdelingsdirektør