

Kulturdepartementet
103 33 STOCKHOLM**Rapporten Demokratins skattkammare – Förslag till en nationell biblioteksstrategi**Ku2019/00550/KO

Inledning

Sveriges författarfond har till huvudsaklig uppgift att förmedla den statliga biblioteksersättningen som utgår till upphovsmän till litterära verk, d.v.s. författare, översättare, tecknare och fotografer, för användningen av deras verk genom de svenska folk- och skolbiblioteken. Författarfonden har även uppdraget att besluta om vissa statliga bidrag och stöd till upphovsmän inom ordområdet. Författarfonden begränsar sig i detta yttrande till de områden och de perspektiv som har tydligast bäring på den egna verksamhet.

Strategiförslaget är innehållsrikt och tar förtjänstfullt en del nödvändiga helhetsgrepp på frågor som biblioteksväsendet samlat har att hantera. De valda medlen synes rimliga för arbetet utifrån vision och mål. En övergripande synpunkt är dock att en nationell strategi av detta slag behöver en tydligare och mer stringent struktur.

Varje tematiskt avsnitt avslutas med "några slutsatser", vilkas betydelse och funktion i dokument inte torde vara självklara för dem som ska utforma sin framtida verksamhet med stöd av strategin. I vissa fall är slutsatserna allmänt hållna, i andra rör de sig på en relativt detaljerad nivå, men ändå utan att beskriva de övergripande tillvägagångssätt för hur biblioteksverksamheterna ska tänka och agera för att uppnå målen. Slutsatserna innehåller både strategier och förslag på reformer inom specifika områden. Det är också oklart hur alla fristående rapporter och filmer tillhör strategin och i vilken utsträckning förslaget till strategi faktiskt tar sin utgångspunkt i dessa.

Ska strategin bli användbar för regeringen och för det samlade biblioteksväsendet bör den utifrån angivna mål utformas på ett mer likformigt och renodlat sätt. Det kan också vara lämpligt att den, såsom gjorts inom andra politikområden, kompletteras med en handlingsplan.

En av de stora utmaningar som adresseras genom hela strategiförslaget är de ojämnt fördelade förutsättningarna och resurserna bland landets kommuner. Ca en fjärdedel av landets bibliotek/filialer har lagts ner under den senaste tjugofemårsperioden, och inte minst situationen för skolbiblioteksverksamheterna beskrivs i förslaget som akut. Ett strategiskt arbete på nationell nivå är naturligtvis av yttersta vikt, men samtidigt kvarstår frågan om den grundläggande finansieringen av de huvudmän som är ansvariga för respektive verksamheter.

Läsning (och litteraturens ställning)

Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska enligt bibliotekslagens ändamålsparagraf främja litteraturens ställning. Författarfonden vill här betona att läsning och tillgång till litteratur har ett värde som går utöver bibliotekens viktiga men mer instrumentellt beskrivna funktioner, som främjande av utbildning eller kunskapsinhämtning. För alla – men inte minst för barn och unga – gäller att det handlar om individers rätt att i vid mening erövra ett språk, snarare än att bli tillhandahållen information. Det är demokratistärkande i den mest grundläggande betydelsen – och i det ryms också bibliotekens funktion som öppna och tillåtande rum för medborgarna att komma i kontakt med och tillägna sig litteraturen som konstform.

Författarfonden saknar skarpare skrivningar och en tydligare formulerad strategi för att biblioteken ska kunna säkerställa ett brett utbud av kvalificerad litteratur. Det tematiska avsnittet Läsning innehåller visserligen välkomna resonemang om litteraturens värde och behoven av medvetna litteraturinköp samt "konstnärliga upplevelser", men där saknas förslag av strategisk natur, d.v.s. idéer om hur dessa värden ska tillgodoses. Inget av de bilagda reformförslagen rör heller litteraturförsörjning och urvalspolitik.

Den självklara utgångspunkten för biblioteksverksamheterna är läsningens egen värde och den fria tillgången till ett utbud präglad av litterär mångfald. Detta framgår av bibliotekslagen men bör också tydliggöras i strategier för att skapa nödvändig integritet gentemot andra mer nyttobetonade perspektiv. Det är därför olyckligt att slutsatsen om litteraturens konstnärliga värde i samma mening kompletteras med uppmaningen att uppmärksamma läsningens betydelse för hälsa och livskvalitet.

Utlåningen på de svenska folk- och skolbiblioteken har minskat stadigt en längre tid, och särskilt kraftigt under senare år. Även om biblioteken naturligtvis bedriver viktig verksamhet som inte kan mätas eller värderas i antalet utlån, är detta tecken på hur läsningen och litteraturens ställning försvagas i samhället. Perspektivet är märkvärdigt frånvarande i detta förslag till nationell biblioteksstrategi.

Avsnittet saknar en genomgång och utvärdering av de läsfrämjande insatser som genomförs på biblioteken, liksom av de statliga stöd som finns för biblioteken för detta arbete. Att "biblioteken borde ges ännu bättre möjligheter att utföra det läsfrämjande uppdraget för både barn och vuxna" är sannolikt riktigt, men det begränsas till ett väl allmänt hållet önskemål som inte i någon av avsnittets slutsatser konkretiseras till användbar strategi. Närmast i förbigående nämns de bidrag till läs- och litteraturfrämjande insatser m.m. som Kulturrådet fördelar. De bilagda reformförslagen kan indirekt tolkas som att strategiförfattarna inte anser att det läsfrämjande arbetet bör förstärkas eller utvecklas genom dessa stöd, men som remissinstans saknar författarfonden här alltså en bättre kartläggning och analys för ett välgrundat ställningstagande.

Biblioteksersättningen utgör en del av bibliotekspolitiken

Den statliga biblioteksersättningen är inte behandlad i förslaget till strategi. Det är i ett avseende förstäligt, eftersom den finansieras genom och utgör en del av den

statliga konstnärspolitiken. Men samtidigt är den också en vital del av bibliotekspolitiken på så sätt att den främjar medborgarnas tillgång till litteratur genom biblioteken. En beskrivning av den statliga biblioteksersättningen (för utlån av fysiska exemplar) tjänar här sitt syfte genom att den skapar bakgrund och ger nödvändigt sammanhang för diskussionerna om digitaliseringen och förslagen om en nationell e-bokslösning.

Biblioteksersättningens principiella grund är sedan 1960 en inskränkning i ensamrätten till förmån för bl.a. bibliotekens rätt att fritt låna ut upphovsmännens verk. Sedan 1992 är en ersättningsrätt stadgad i EU-direktiv (med verkan i Sverige fr.o.m. 1994), vilket innebär att det uppstått en samhällelig förpliktelse som är än mer omfattande än tidigare: utan en existerande biblioteksersättning ingen fri utlåning på biblioteken.

För e-böcker finns inte samma argument för en statlig biblioteksersättning, eftersom den fria spridningsrätten här inte är tillämplig och biblioteken är hänvisade till affärlösningar och licenser för att åstadkomma en "utlåning" som liknar den för fysiska exemplar av verk. Författarfonden tillstyrker nedan förslagen om en nationell e-bokslösning och utvecklar i senare avsnitt resonemangen om vilken roll en statlig biblioteksersättning skulle kunna spela i en övergång till ett nationellt ansvar. Vad gäller biblioteksersättningens grundläggande funktion och betydelse, vill författarfonden här betona hur skäliga ersättningar – och väl utformade system – utgör en del av hela kretsloppet, på så sätt att de bidrar till att upphovsmännen kan fortsätta bedriva och utveckla sin litterära verksamhet och att biblioteken fortsatt har en mångfaldig och högkvalitativ litteratur att sprida.

Nationella digitala bibliotekstjänster

Medlet för att uppnå målet "demokrati" under detta avsnitt uttrycks som: "Tillgängliggör så mycket information och litteratur som möjligt fritt och digitalt för alla." Med respekt för att här visserligen ska sammanfattas en övergripande ambition, framstår det ändå som något förenklat.

I avsnittet föreslås att biblioteken genom en samlad förhandlingsorganisation och prismodell "ska betala upphovsrättsinnehavarna för användning, med respekt för en fungerande marknad", samt att detta "kan innebära en differentiering mellan äldre och nyare material och biblioteksanvändarna kan behöva acceptera en tröghet i utlåningen av de allra nyaste e-böckerna och ljudböckerna".

Det finns alltså skäl att framhålla att "så mycket som möjligt" faktiskt kan komma att betyda mindre än idag, åtminstone när det gäller den mest aktuella och kommersiellt intressanta litteraturen. Som konstateras i delrapporten "Biblioteken i skyn" kan detta försvaras med att biblioteken faktiskt har en annan uppgift än att erbjuda den mest marknadsdrivna utgivningen, nämligen att "tillhandahålla bredd och genom aktivt arbete lyfta smalare titlar".

Sveriges författarfond tillstyrker förslaget om en nationell samordning och finansiering av e-boksupphandling för folk- och skolbiblioteken. De kommunala folkbiblioteken måste naturligtvis själva närvara och verka i den digitala miljön men

avtalslösningar, rättighetsfrågor, säkerhetsfrågor, distribution och finansiering kan med fördel lösas nationellt.

I förslaget till strategi lämnas frågan om huvudmannaskap och finansiering något öppen, och de omfattande licenskostnaderna (som idag ligger helt hos kommunerna) är inte medräknade i de angivna reformkostnaderna på 90 milj. kr, eftersom "framtida kostnader och finansiering beror på utfallet av förhandlingar och kommer därför att behöva preciseras senare". Enligt den officiella biblioteksstatistiken uppgick folkbibliotekens kostnader för e-medier år 2018 till knappt 58 milj. kr. (Vilket för övrigt är 14 % av kostnaderna för samtliga medier, samtidigt som de svarar för endast drygt 3 % av utlåningen.)

Författarfonden menar att det är rimligt att ta steget fullt ut och erbjuda en nationell e-bokslösning i regi av en aktör med finansiering över statsbudgeten. En sådan lösning behöver inte inkräkta på det kommunala självstyret, utan skulle istället frigöra resurser för de ofta hårt trängda kommunala biblioteken till det som trots allt utgör *de lokala folkbibliotekens* värde och existensberättigande: den lokala förankringen, närheten till de fysiska medierna och det fysiska rummet samt till den professionella bibliotekspersonalen. Här kan göras en tydlig parallell till MTM – Myndigheten för tillgängliga medel – som befriar folkbiblioteken från en del uppdrag (och ett omfattande dubbelarbete) genom sina digitala tjänster. Det bör övervägas om också MTM bör ingå/uppgå i ett nationellt e-bibliotek.

I strategiförslaget argumenteras för att de föreslagna nationella stöden ska ha en jämlikhetsskapande effekt, eftersom villkoren skiftar kraftigt mellan landets kommuner. En nationell e-bokslösning med finansiering över statsbudgeten skulle ha just denna effekt, eftersom reformen proportionellt skulle avlasta de mindre kommunerna mer.

I delrapporten "Biblioteket i skyn" redogörs ingående och genomtänkt hur en nationell e-bokstjänst bör byggas upp och där utvecklas resonemangen kring hur olika segment av marknaden kräver olika lösningar för betalningssystem och avtalslicenser. Det är en bra grund för den genomförandefas som nu ska ta vid. Förhandlingar måste avgöra var gränserna går för de olika segmenten, och vilka ersättningsmodeller som ska tillämpas. Författarfonden menar att ett nationellt helhetsansvar för en e-bibliotekslösning bör inbegripa också något slags offentlighetsrättslig ersättning med liknande slags kulturpolitiska dimensioner som dagens biblioteksersättning.

E-böckerna och biblioteksersättningen

Regeringar har tidigare, direkt eller indirekt, avvisat de propåer som förts fram i den offentliga debatten, om att frågan om e-böcker på biblioteken fordrar en nationell politisk lösning, genom särskild finansiering, lagstiftning eller organisatoriska förändringar. Fram till nu har detta betraktats som en fråga – åtminstone i någon direkt mening – utanför den statliga kulturpolitikens område. Så skedde t.ex. i regeringspromemorian i samband med revideringen av bibliotekslagen (hösten -12) samt i propositionen Läs för livet (hösten -13) som följde på den s.k. Litteraturutredningen.

Därför har det hittills också saknats principiella argument för något slags offentlig-rättslig ersättning för e-boksutlåningen, som likt den ersättning författarfonden fördelar träder in i avsaknad av en i *upphovsrättslagen reglerad* rätt till ersättning (eller rätt att förbjuda utlåning). Denna principiella grund har varit avgörande för det nuvarande systemets legitimitet och inte minst avgörande för förhandlingsordningens existens och utformning.

Denna principiella skillnad mellan utlåning av fysiska exemplar och e-boksutlåning kommer att leva kvar – få förordar en totalinskränkning i upphovsrättslagen med samma rätt att fritt sprida e-böcker (vilket inte ens vore tekniskt möjligt utan den tjänst som måste köpas in).

Ändå bör det nu prövas vilken roll en statlig bibliotekersättning kan spela i en kommande helhetslösning för tillgängliggörande av digitala medier. En nationell e-bibliotekslösning innebär som konstaterats radikala förändringar vad gäller organisation och finansiering, men också bättre förutsättningar för en mer medveten och sammanhållen *idé* när det gäller urvalspolitik och mediebestånd.

Även om bibliotekens urval och inriktning vad gäller e-boksutlåningen kommer att röra sig bort från den mest marknadsdrivna litteraturen, kommer grunden för hur upphovsmän och rättighetsinnehavare ska ersättas fortsatt att vara affärslösningar och avtalslicenser. Men som komplement till detta behövs också en nationell och kulturpolitiskt inramad kompensationsordning för e-böcker som tar sikte på det sammanlagda värdet av att våra offentliga bibliotek avgiftsfritt till läsarna sprider upphovsmännens verk – d.v.s. hela den digitala repertoar som skapas av bibliotekens medvetna urval utifrån det uppdrag man har.

Inom ramen för den nuvarande bibliotekersättningen kan författarfonden tillgodose upphovsmännens principiella rätt till ersättning samtidigt som den kanaliserar vårt samhälleliga behov av den svenska litteraturen och dess upphovsmän, och vår vilja att faktiskt skapa villkor för dess fortlevnad.

Den principiella grunden förändras alltså vid en övergång till digital spridning. Likväl bör ersättningssystemen *sammantalet* kunna utformas och ta höjd för de mer omätbara värden som den för låntagarna fria tillgången och spridningen skapar i ett samhälle. Affärslösningar och avtalslicenser utgör här grunden enligt upphovsrättslig logik, men Sveriges författarfond menar alltså att en statlig ersättning här kan utgöra en kompletterande komponent och en viktig pusselbit i den nationella helhetslösning som nu föreslås. Den individuella rätten tillgodoses genom royalties och licenser, varför en statlig bibliotekersättning för e-böcker sannolikt bör utformas kollektivt.

Till denna beskrivning av den eventuella övergången till digital konsumtion (inklusive streaming av ljudbokstjänster) hör också hur den tycks pressa de ekonomiska förutsättningarna ytterligare för upphovsmännen, vilket i sig ökar behovet av välfinansierade och fungerande ersättnings- och stödsystem. Svenska Bokhandlareföreningen och Svenska Bokförläggareföreningen redovisar i sin senaste halvårsrapport att 7,6 procent färre pappersböcker såldes första halvåret 2019 i jämförelse med samma period förra året. Samtidigt ökade abonnemangs-

försäljningen med 25 procent. Statistiken visar på en stor förskjutning i konsumentbeteendet som är intressant att reflektera över vid formuleringen av en biblioteksstrategi.

Digitaliseringen av befintliga samlingar

I strategiförslaget förordas en "massiv digitalisering", där Sverige under en tioårsperiod ska "digitalisera det mesta som har getts ut i Sverige". Inte heller här finns kostnader för licensiering medräknade i det bilagda reformförslaget, med hänvisning till att de "beror på utfallet av förhandlingar om kommer att behöva preciseras senare". Att digitalisera Kungl. bibliotekets egna samlingar är ett arbete som till sin natur och sin inriktning skiljer sig från hur den breda allmänhetens behov av litteratur tillgodoses genom existerande e-bokstulning. Den omfattande finansiering – som inte finns medräknad i reformförslagen – hör till stora delar därför till forskningens domäner och bör hanteras inom Utbildningsdepartementets budget.

Det är sant att vi i Sverige ligger efter bl.a. våra nordiska grannar när det gäller digitala bibliotekstjänster. Samtidigt ger detta möjlighet att ta lärdom av de satsningar som gjorts. Det kan bidra till medvetna prioriteringar i vad som faktiskt är angeläget och samhällsekonomiskt försvarbart att digitalisera, men också att analysera vilka av de investeringar som gjorts i föregångsländerna som skett i teknik och format som snabbt daterats, och som inte möter de behov medborgarna idag ställer på gränssnitt och användarvänlighet. Att digitalisera "det mesta som getts ut" är en övergripande ambition som med nödvändighet måste koncentreras genom prioriteringar i såväl metod och format som urval av medier.

Gemensam infrastruktur

Sveriges författarfond instämmer i att den gemensamma infrastrukturen kan och bör förstärkas. Framför allt gäller det den splittrade och resurskrävande tekniska infrastrukturen. Vikten av en fungerande samkatalog kan inte nog betonas och arbetet med Libris måste utvecklas så att det blir naturligt och angeläget för de lokala biblioteken att ansluta sig till samarbetet.

I avsnittet lyfts behovet av utvärdering och uppföljning. Sveriges författarfond delar bedömningen att den officiella biblioteksstatistiken kan utvecklas och bättre tjäna omvärldsanalys och uppföljning. Den nuvarande statistiken är dock väl summariskt beskriven och ett par gånger påstås att statistiken är för begränsat inriktad på antalet utlån. Det är för det första inte en rättvisande beskrivning – redovisningen av antalet utlån utgör en mycket begränsad del av den samlade årliga statistiken. För det andra är utlåningen en given utgångspunkt för utvärdering och uppföljning av hur verksamheterna förändras över tid. Snarare än att statistiken skulle vara begränsad till antalet utlån, behöver den förstärkas i denna del. Exempelvis har den offentliga biblioteksstatistiken inte på över 20 år kunna redogöra för hur stora den samlade utlåningen på landets skolbibliotek är. Inte heller det merutnyttjande som sker via utlåningsställen där utlåningen inte registreras är tillfredsställande

redovisat i statistiken. Utöver att statistiken är fundamental för biblioteksersättningsändamål, skulle den här kunna synliggöra förändringar i biblioteksutnyttjandet till stöd för bibliotekspolitiska prioriteringar.

Författarfonden instämmer i slutsatsen att befintliga statligt riktade anslag bör förändras i riktning från tillfälliga bidrag till mer generella och fasta anslag. En viss oklarhet präglar de förslag till reformer på sammanlagt 250 milj. kr årligen, som bilagts strategin, där det inte framgår huruvida den totala summan för reformerna utgörs av idag tillfälliga anslag, eller om den ska betraktas som förslag till långsiktiga budgetförstärkningar. Det framgår inte heller med tydlighet vilka de tillfälliga anslag är som ska ersättas, och huruvida den omprioritering som föreslås i detta avsnitt utgör någon del av det reformpaket på 250 milj. kr per år som bilagts förslaget till strategi.

Kulturrådets icke permanentade bidragsgivning Stärkta bibliotek uppgår även den till just 250 milj. kr per år, men i strategidokumentet saknas beskrivning och analys av denna bidragsgivning. Av Kulturrådets egen utvärdering att döma tycks satsningen dock inte svara mot de behov som de bilagda reformförslagen i förslaget till nationell strategi tar sikte på. Det finns en stor risk för att behovet av långsiktig resursförstärkning inte tagits om hand i strategin.

På uppdrag av styrelsen för Sveriges författarfond

Jesper Söderström
direktör