



2012:3

Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2012-01-17
ERT DATUM
2011-06-16

DIARIENR
2011/180-5
ER BETECKNING
U2011/3827/F

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket

Regeringen gav den 16 juni 2011 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Kungliga biblioteket (KB). Analysen skulle genomföras i enlighet med den modell som Statskontoret tagit fram.

Statskontoret överlämnar härmed *Myndighetsanalys av Kungliga biblioteket (2012:3)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Claes Elmgren, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Claes Elmgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Modell för myndighetsanalyser	13
1.3	Genomförande	14
1.4	Statskontorets avgränsningar	16
1.5	Rapportens disposition	17
2	Uppgifter, mål och resurser	19
2.1	Sammanfattande iakttagelser	19
2.2	KB:s uppgifter	20
2.3	Regeringens mål för KB	23
2.4	Utredningar om KB:s uppdrag	24
2.5	Samverkan med myndigheter	27
2.6	Målgrupperna har blivit flera	28
2.7	Personal	28
2.8	Intäkter och kostnader 2006–2010	28
2.9	Nuvarande ekonomiska situation	31
3	Organisation och intern styrning	33
3.1	Sammanfattande iakttagelser	33
3.2	Ledning	36
3.3	Organisation	37
3.4	Den interna styrningen	44
3.5	Det utvidgade nationella uppdraget	47
3.6	Digitalisering	50
3.7	Elektronisk informationsförsörjning till universitet och högskolor	54
3.8	e-plikten	57
3.9	It-miljön	58
3.10	Kompetensförsörjning	60
4	Uppföljning och resultat	63
4.1	Sammanfattande iakttagelser	63
4.2	Myndighetens uppföljning	65
4.3	Huvudsakliga resultat	66

5	Viktiga förhållanden för KB:s resultat	77
5.1	Övergripande bedömning	77
5.2	Interna faktorer	79
5.3	Externa faktorer	87
6	Utvecklings- och framtidsfrågor	91
6.1	Viktiga frågor för KB	91
6.2	Viktiga frågor för regeringen	92
	Referenser	95

Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	99
2	Intervjupersoner	101

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen genomfört en myndighetsanalys av Kungliga biblioteket (KB). Statskontoret har bland annat analyserat KB:s organisation, myndighetens arbete med digitalisering och förberedelser inför en kommande e-plikt.

KB:s uppdrag

KB är nationalbibliotek och arkiv för audiovisuella dokument. Myndighetens uppgifter består i att samla in, beskriva och bevara samt tillhandahålla den svenska tryckproduktionen och utgivningen av audiovisuellt material. KB har också till uppgift att samordna universitets- och högskolebibliotekens verksamhet i frågor som rör digitalisering och digitalt tillgängliggörande. Sedan år 2011 har myndigheten fått ett utvidgat nationellt ansvar att analysera, följa upp och verka för samordning av verksamheten vid samtliga offentliga bibliotek.

Antalet anställda uppgick år 2010 till 334 årsarbetskrafter och myndighetens intäkter uppgick samma år till 318 miljoner kronor. KB:s intäkter har ökat med 27 procent sedan år 2006, vilket i huvudsak förklaras med att KB år 2009 övertog verksamheten vid det tidigare Statens ljud- och bildarkiv.

Verksamheterna bevara och tillhandahålla är de största andelarna och utgör drygt hälften av KB:s kostnader. Övriga verksamheter är samla in, beskriva och nationell bibliotekssamverkan.

KB samverkar med flera myndigheter. Utöver universitet och högskolor samarbetar KB med Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och de statliga museerna. KB samverkar också med de offentliga public service-företagen Sveriges Television och Sveriges Radio. Myndigheten samverkar också med Statens kulturråd i frågor som rör KB:s utvidgade nationella uppdrag.

KB har ett stort antal målgrupper. Hit räknas forskare, studenter och allmänhet som besöker KB. Andra målgrupper är universitets- och högskolebiblioteken samt specialbiblioteken. Till följd av det utvidga-

de nationella uppdraget hör numera också länsbibliotek och folkbibliotek, och därigenom indirekt sjukhusbibliotek och skolbibliotek, till KB:s målgrupper. Det har bland annat inneburit att läns- och folkbiblioteken getts större inflytande i KB:s verksamhet.

Statskontorets iakttagelser och bedömningar

Ökad styrning och tydligare mål

Det finns inga verksamhetsmål som ligger till grund för styrningen av KB. Regeringen har överlåtit åt myndigheten att ange och precisera mål och prioriteringar för verksamheten. Några mål finns varken i instruktionen eller i regleringsbrevet. KB har tagit fram en strategisk plan som innehåller förhållandevis övergripande mål. Dessa har ännu inte preciserats i den årliga verksamhetsplaneringen som dock under de senaste två åren fått en fastare form.

Enligt Statskontorets bedömning behöver regeringens styrning bli tydligare och KB behöver klargöra sina verksamhetsmål och prioriteringar.

KB:s organisation behöver ses över

I samband med att KB övertog verksamheten vid Statens ljud- och bildarkiv (SLBA), avsåg KB att integrera denna verksamhet successivt genom att på olika sätt samordna verksamheterna. Enligt Statskontorets iakttagelser har denna strategi inte fungerat. Det finns för närvarande flera överlappningar som riskerar att medföra en otydlig ansvarsfördelning.

Statskontoret finner att KB:s organisation behöver ses över för att få till stånd en effektivare intern styrning och nå större synergieffekter mellan verksamheterna. I första hand bör organiseringen av it och publika verksamheter ses över, men det finns även skäl att överväga förändringar som rör insamling av tryckt och audiovisuellt material i samband med att en lag om e-plikt införs. Även den biträdande riksbibliotekariens roll behöver ses över. En förändrad organisation bör kunna frigöra resurser.

Behov av ökad planering

Myndigheten saknar en plan för digitalisering av tryckt material, likaså enhetliga tekniska strukturer för att hantera digitalt material. KB saknar också webbgränssnitt och en tydlig strategi för att presentera sitt material för omvärlden. Statskontoret bedömer att det pågående utvecklingsarbetet för att förbereda myndigheten och leverantörer inför den kommande lagen om elektroniska pliktleveranser behöver ges en fastare form.

Samtidigt finns det en efterfrågan på att utveckla Libris och den elektroniska informationsförsörjningen till universitet och högskolor. Biblioteken vid universitet och högskolor uttrycker större förväntningar på KB än vad myndigheten hittills har levt upp till.

Sammanfattningsvis bör enligt Statskontoret arbetet med digitalisering och digitalt tillgängliggörande prioriteras högre.

It-miljön behöver utvecklas

Myndighetens it-miljö har flera allvarliga brister. KB har identifierat dessa problem och har påbörjat ett utvecklingsarbete i syfte att korrigera dessa brister.

Enligt Statskontorets bedömning är en orsak till myndighetens bristande it-miljö den otydliga ansvarsfördelningen och bristande styrningen i frågor som rör digitalisering och digitalt tillhandahållande. Bristen på samordning har lett till att myndighetens it-miljö är fragmentiserad.

Det utvidgade nationella uppdraget behöver förtydligas

Statskontoret bedömer att KB:s utvidgade nationella uppdrag behöver preciseras både i fråga om mål och om uppgifter. Med hänsyn till behovet av att stärka den interna styrningen finns det skäl att avgränsa uppdraget så att det bättre stämmer överens med regeringens intentioner att uppdraget inte negativt ska påverka myndighetens grundläggande uppdrag som forskningsbibliotek.

Uppföljningen behöver utvecklas

Enligt regeringens regleringsbrev ska KB analysera och bedöma utvecklingen av kvalitet och kostnader. Statskontoret konstaterar dock att

det på grundval av myndighetens redovisning inte är möjligt att bedöma kvalitet och kostnadsutveckling.

Enligt vad Statskontoret kunnat analysera har kostnaderna för en del verksamheter ökat mer än andra. Det gäller framförallt verksamheten samla in. Vidare har det inte gjorts någon uppföljning av myndighetens kostnader för digitalisering, trots att regeringen tilldelat särskilda medel för digitalisering.

Långsiktig och hållbar ekonomisk planering krävs

KB har hittills hanterat sitt uppdrag inom beslutade ekonomiska ramar. Myndigheten har under senare år kommit att bli beroende av tillfälliga bidrag från regeringen för digitalisering. Under åren 2010 och 2011 har KB dragit ned på vissa verksamheter såsom öppettider och förvärv av utländskt material för att uppnå ett balanserat ekonomiskt resultat. Enligt myndigheten är verksamheten underfinansierad.

Enligt Statskontoret har KB trots ekonomiska bidrag för digitalisering inte lyckats skapa tillräckliga ekonomiska förutsättningar för verksamheten. Statskontorets intryck är att KB inte långsiktigt planerat och budgeterat för verksamheten, utan avvaktar med detta i förhoppningen om att nya ekonomiska resurser ska tillföras från regeringen eller i form av ökad externfinansiering.

Eftersom regeringen inte ökat anslaget i enlighet med KB:s äskanden, är det av stor vikt att KB säkerställer en långsiktig planering och budgetering av verksamheten, bland annat för digital lagring, utifrån de ekonomiska ramar som riksdag och regering beslutat om.

Regeringens styrning

Enligt Statskontoret finns det skäl för regeringen att förtydliga styrningen av KB:s verksamhet. Statskontoret föreslår därför att regeringen gör följande:

- Klargör KB:s uppdrag och övergripande mål i myndighetens instruktion.

- Avgränsa det nationellt utvidgade uppdraget i myndighetens instruktion och ompröva uppgiften att följa upp kommunernas biblioteksplaner.
- Uppdra åt KB att redovisa vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar att företa i syfte att säkerställa en säker och väl fungerande it-miljö.
- Uppdra åt det nyinrättade Samordningssekretariatet för digitalisering vid Riksarkivet att analysera förutsättningarna för myndighetsgemensamma lösningar i fråga om digital lagring.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

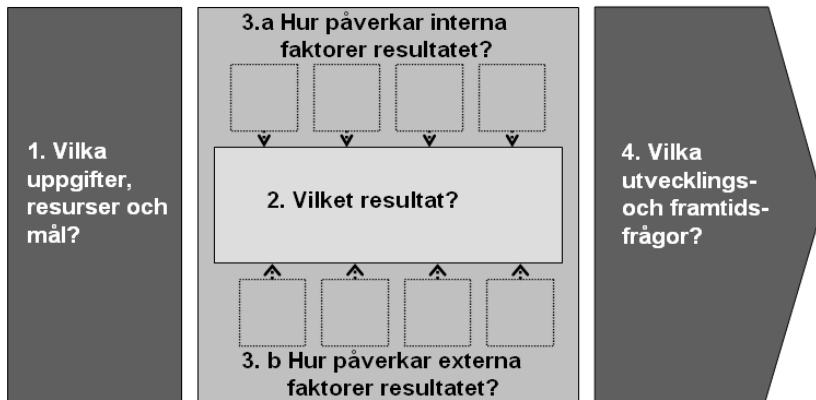
Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en myndighetsanalys av verksamheten vid Kungliga biblioteket (KB). Enligt regeringen ska Statskontoret se över KB:s organisation och om så är möjligt lämna förslag på hur myndigheten kan förbättra sin verksamhet. Regeringen anger också att analysen ska utgå från KB:s ekonomiska ramar. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 20 januari 2012 (se bilaga 1).

1.2 Modell för myndighetsanalyser

En myndighetsanalys är en genomlysning av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar.¹

En myndighetsanalys är uppbyggd kring fyra analysmoment med ett antal frågeställningar (se figur 1).

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Ur Statskontoret (2008) *Modell för myndighetsanalyser*, 2008:17

¹ För en mer utförlig beskrivning av modellen, se Statskontoret (2008).

I ett första moment analyserar Statskontoret vilka uppgifter och resurser myndigheten getts samt vilka mål som ligger till grund för myndighetens uppgifter. I det andra momentet analyserar Statskontoret myndighetens resultat som kan knytas till myndighetens uppgifter. I det tredje momentet analyserar Statskontoret vilka interna och externa faktorer som påverkar myndighetens resultat. I det fjärde och avslutande momentet analyserar Statskontoret följande frågor.

- Finns det områden där myndigheten kan behöva utvecklas vidare genom internt utvecklingsarbete?
- Finns det områden där statsmakternas styrning av myndigheten kan behöva utredas vidare?
- Finns det väsentliga omvärldsförändringar som kan påverka myndighetens framtida roll och uppgifter eller hur verksamheten bör organiseras och finansieras?
- Finns det behov att utreda verksamheten eller delar av denna vidare i form av en mer genomgripande omprövning eller utvärdering?

1.3 Genomförande

Statskontorets myndighetsanalys av KB baseras dels på Statskontorets analys av skriftliga dokument, bland annat regeringens och KB:s styrdokument, dels på utsagor och iakttagelser från intervjuundersökningar och fokusgrupper.

Styrdokument och annat underlag från KB

Statskontoret har studerat styrdokument som avser åren 2006–2011. Det gäller myndighetens regleringsbrev och årsredovisning samt beslut som rör myndighetens organisation.

Utöver myndighetens resultatredovisning har Statskontoret tagit del av ytterligare information från KB i syfte att analysera myndighetens resultat.

Statskontoret har studerat myndighetens strategier, handlingsprogram och verksamhetsplaner. Vidare har Statskontoret analyserat beslut och arbetsmaterial som rör IT och digitalisering.

Slutligen har Statskontoret fått ta del av myndighetens medarbetarundersökning som genomfördes under år 2010 och en intern enkätundersökning från år 2011 om it.

Intervjuundersökning och fokusgrupper

Statskontoret har genomfört en intervjuundersökning som omfattat myndighetens ledning, samtliga avdelningschefer och ett strategiskt urval av enhetschefer. Statskontoret har intervjuat myndighetschefen och chefen för it-avdelningen vid två tillfällen. Vidare har Statskontoret intervjuat företrädare för de fackliga organisationerna.

Statskontoret har också genomfört en intervjuundersökning som riktat sig till KB:s målgrupper och samverkansmyndigheter. Företrädare för universitets- och högskolebibliotek, folkbibliotek, länsbibliotek och specialbibliotek har ingått i undersökningen. Vidare har Statskontoret intervjuat företrädare för Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och Sveriges Kommuner och landsting (SKL) samt företrädare för regionala organ med ansvar för kultur och biblioteksfrågor.

Statskontoret har också intervjuat företrädare för Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet, Statens kulturråd, Sveriges Television (SVT) och de tidigare myndighetscheferna för Statens ljud- och bildarkiv (SLBA) och KB.

Vilka som ingått i intervjuundersökningen framgår av bilaga 2.

Statskontoret har genomfört tre gruppintervjuer med fokusgrupper. Två av fokusgrupperna avsåg ett strategiskt urval av medarbetare vid KB. En av fokusgrupperna avsåg aktiva forskare som besöker KB och använder sig av myndighetens tjänster.

Kvalitetssäkring

KB har getts möjlighet att faktagranska Statskontorets rapportutkast. Även Utbildningsdepartementet har fått möjlighet att granska delar av

rapporten som rör regeringens styrning. Statskontoret har haft regelbundna avstämningar med Utbildningsdepartementet.

En intern referensgrupp vid Statskontoret har granskat rapporten.

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp som har bestått av Charlotte Deprés och Claes Elmgren (projektledare).

1.4 Statskontorets avgränsningar

En myndighetsanalys innebär att myndighetens styrning som helhet analyseras. Denna myndighetsanalys har i enlighet med regeringens direktiv koncentrerats på myndighetens organisering. Analysen ger särskilt utrymme för KB:s arbete med digitalisering, förberedelser inför en kommande e-plikt och andra frågor med anknytning till informationsteknik.

Inriktningen på denna myndighetsanalys har legat till grund för det strategiska urvalet av intervjuer med enhetschefer och urvalet av deltagare i Statskontorets fokusgrupper.

En myndighetsanalys leder normalt inte till förslag till alternativa lösningar eller genomgripande förändringar av myndighetens uppdrag eller styrning. Däremot kan en myndighetsanalys ge underlag för vidare och mer preciserade utredningar och utvärderingar. I denna myndighetsanalys har det funnits anledning att lämna konkreta förslag mot bakgrund av Statskontorets iakttagelser och slutsatser.

En utgångspunkt har varit att utgå från KB:s ekonomiska ramar och att förändrade ambitionsnivåer för delar av verksamheten bör finansieras genom omprioriteringar.

Avslutningsvis avser Statskontorets myndighetsanalys inte KB:s ansvar för filmarkivet i Grängesberg. KB har nyligen fått detta ansvar och Statskontoret har därför valt att inte analysera den delen av KB:s verksamhet.

Statskontoret har heller inte analyserat KB:s uppgifter som rör fördelning av bidrag eller utbildningsinsatser som vänder sig till målgrupperna.

1.5 Rapportens disposition

I *kapitel 2* redovisar Statskontoret de yttre ramarna för KB:s verksamhet i form av de uppgifter och mål och de ekonomiska resurser som riksdagen och regeringen beslutat om.

I *kapitel 3* beskriver Statskontoret hur KB tolkat och operationaliserat sitt uppdrag samt hur myndigheten styr och organiserat sin verksamhet. Statskontoret redogör i särskilda avsnitt om myndighetens arbete för digitalisering, förberedelser inför en lag om e-plikt och elektronisk informationsförsörjning.

I *kapitel 4* redogör Statskontoret för de huvudsakliga resultaten av KB:s verksamhet och hur myndigheten följer upp sina resultat.

I *kapitel 5* identifierar och analyserar Statskontoret interna och externa förhållanden som bedöms ha särskild betydelse för myndighetens resultat. Bedömningen görs mot bakgrund av de förhållanden som redovisats i tidigare kapitel.

I *kapitel 6* redovisar Statskontoret frågor och förhållanden som bedöms som särskilt viktiga för att KB i framtiden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och nå sina mål.

2 Uppgifter, mål och resurser

2.1 Sammanfattande iakttagelser

Ett i huvudsak tydligt uppdrag

KB har till stora delar ett tydligt uppdrag sett till vilka uppgifter som ska utföras. Hit hör uppgifterna att samla in, beskriva och lagra tryckt och audiovisuellt material. Andra delar är mindre tydliga, bland annat uppdraget om nationell samordning.

KB har fått nya uppgifter

Sedan år 2009 har KB övertagit verksamheten vid det tidigare Statens ljud- och bildarkiv (SLBA) och vid Filmarkivet i Grängesberg. Myndigheten har också fått ett utvidgat nationellt ansvar som numera även innefattar läns- och folkbiblioteken.

Regeringen anger inga mål för verksamheten

Statskontoret konstaterar att regeringen för närvarande inte anger mål för verksamheten. Att KB enligt regeringens senaste budgetproposition ska vara en del i forskningens infrastruktur framgår inte av några formella styrdokument. Regeringen huvudsakliga återrapporteringskrav innebär att KB ska analysera och bedöma kostnadsutvecklingen och utvecklingen av kvalitet.

Statskontoret konstaterar att regeringens återrapporteringskrav till KB delvis överlappar de allmänna bestämmelser som regeringen anger i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt denna (1 §) ska myndigheter redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till myndighetens uppgifter.

KB samverkar med flera myndigheter

Som nationalbibliotek och arkiv för ljud och bild samverkar KB med universitet och högskolor och flera andra myndigheter. Det gäller dels de myndigheter som ryms inom ABM-samarbetet (arkiv, bibliotek och museer) där de främsta samverkansmyndigheterna är Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet, dels de statliga public service-bolagen Sveriges Radio och Sveriges Television. KB samverkar också med Statens kulturråd.

Många målgrupper inom flera områden

Av KB:s alla uppgifter följer att myndigheten har många skilda målgrupper. Det gäller dels de ursprungliga målgrupperna enskilda forskare som använder sig av KB:s material och biblioteken vid universitet och högskolor och specialbiblioteken, dels de nya målgrupperna läns- och folkbiblioteken och därmed indirekt också skol- och sjukhusbiblioteken. Till målgrupperna hör också organisationer och aktörer inom ljud, bild och film.

Verksamheten beroende av ekonomiska bidrag

KB:s ekonomi är för närvarande i balans. Kostnaderna har dock ökat något mer än intäkterna under perioden 2006–2010. Statskontoret konstaterar att KB också under denna period har kommit att bli beroende av tillfälliga bidrag från regeringen för digitalisering. När sådana inte tilldelades under år 2009 uppstod under år 2010 ett ekonomiskt underskott, vilket bland annat löstes genom att vakanser inte återbesattes. Statskontoret noterar att det inte gjorts någon uppföljning av hur de tillskjutande medlen för digitalisering använts. Undantag utgörs dock av medel som avsett migrering av det audiovisuella materialet.

KB hävdar att myndigheten behöver ett ökat anslag för att digitalisera sina samlingar. Enligt myndigheten krävs också ett ökat anslag för elektronisk informationsförsörjning, det utvidgade nationella uppdraget samt för insatser inför den kommande lagen om pliktexemplar för elektroniska dokument.

2.2 KB:s uppgifter

Kungliga biblioteket (KB) är nationalbibliotek och arkiv för audiovisuella dokument. Med det avses att KB har ett nationellt ansvar för att samla in, beskriva och bevara samt tillhandahålla den svenska tryckproduktionen och utgivningen av radio- och televisionsprogram enligt vad som anges i lagar och förordningar.

Sedan slutet av 1980-talet ingår det också i KB:s uppgifter att svara för viss samordning av universitets- och högskolebibliotekens verksamhet

och för det nationella biblioteksdatasystemet Libris.² I det nationella ansvaret ingår också att analysera, följa upp och verka för samordning av övriga biblioteks verksamheter i olika avseenden.

Under senare år har KB getts ett utökat ansvar för bibliotekssektorn som helhet, samtidigt som myndigheten även fått ett ansvar för att samla in audiovisuellt material och ta hand om Filmarkivet i Grängesberg.

KB:s uppgifter är därmed att samla in, bevara, beskriva och tillhandahålla tryckt och elektroniskt material samt verka för att samordna och utveckla informationsförsörjningen för svenska bibliotek.

Myndighetens instruktion

I myndighetens instruktion (SFS 2008:1421) återfinns såväl konkreta som mer allmänna uppgifter för KB. Instruktionen beskriver dels uppgifter som följer av pliktlagen att samla in, beskriva, bevara och tillhandahålla svenskt tryckt och audiovisuellt material, dels uppgifter som rör samordning och utveckling.

När det gäller uppgifter med direkt koppling till pliktlagen ska KB, förutom att fullgöra de uppgifter som följer av lag och förordning i fråga om pliktexemplar, även (2 §):

- samla, förvara, beskriva och tillhandahålla utomlands utgivna publikationer med svensk anknytning,
- samla, förvara, beskriva och tillhandahålla en representativ samling utländsk litteratur, särskilt inom samhällsvetenskap och humaniora,
- vårda och förkovra bibliotekets äldre samlingar av böcker och annat tryck, handskrifter, kartor och bilder,
- framställa nationalbibliografin.³

² Libris består av flera system, bland annat Libris samkatalog och Libris webbsök, men för enkelhets skull benämns Libris i denna rapport som ett system.

³ Nationalbibliografi är en nationell systematisk förteckning över böcker, tidskrifter, kartor, dagstidningar m.m och ska avspegla ett lands utgivna vetenskapliga, litterära och kulturella textproduktion. Se vidare SOU 2003:129.

När det gäller uppgifter som rör samordning och utveckling inom universitets- och högskolesektorn ska KB (2 §):

- svara för frågor om samverkan mellan forskningsbibliotek när det gäller digitalisering och digitalt tillgängliggörande,
- analysera utvecklingen inom forskningsbiblioteken.

Den 30 juni 2011 beslutade regeringen om förändringar i KB:s instruktion som i första hand avser ett utvidgat nationellt samordnings- och utvecklingsansvar för hela bibliotekssektorn. Enligt 5 § ska KB ha en nationell överblick över biblioteksområdet och främja samverkan och utveckling inom området. Enligt förordningen ska KB särskilt svara för:

- biblioteksstatistik enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken,
- det nationella biblioteksdatasystemet LIBRIS.

KB ska också tillsammans med länsbiblioteken följa upp hur de planer för biblioteksverksamheterna som kommuner och landsting antar i enlighet med bibliotekslagen (1996:1596) har utformats och hur de används.

Myndigheten ska vidare verka för att digitala tjänster och system inom biblioteksväsendet utvecklas och samordnas.

Det utvidgade ansvaret enligt 5 § innebär att KB övertagit en uppgift från Statens kulturråd, nämligen ansvaret för biblioteksstatistiken. I övrigt innebär det utvidgade ansvaret att helt nya nationella myndighetsuppgifter anges för bibliotekssektorn. Exempelvis har uppgiften att följa upp planer för biblioteksverksamheten inte tidigare varit ett statligt åtagande.

Enligt instruktionen (6 §) ska KB även främja internationellt samarbete och samverka med utländska och internationella aktörer.

Lag och förordning om pliktexemplar styrande

Till grund för KB:s uppgifter ligger lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument och förordningen (2008:1420) om pliktexemplar av dokument. I dessa regleras dels vilka dokument som omfattas av plikt-lagen, dels vilka uppgifter KB tilldelats i förhållande till plikt-lagen.

Lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och personuppgiftslagen (1998:204), PUL, bör också nämnas. Dessa lagar anger vissa begränsningar i frågor som rör tillhandahållande av insamlad material.⁴

2.3 Regeringens mål för KB

Nuvarande regleringsbrev anger inga mål

I samband med att den statliga verksamhetsstrukturen utmönstrades år 2009 tog regeringen bort målen för KB. Återrporteringskraven be-hölls dock i stor utsträckning. År 2010 tog regeringen ytterligare ett steg genom att minska antalet återrporteringskrav och i stället ange de nu gällande mer allmänna återrporteringskraven.

I regeringens regleringsbrev för år 2011 anger regeringen i huvudsak att KB ska analysera och bedöma kvalitet och kostnadsutveckling i verksamheten. Några uttryckliga mål för KB:s uppgifter anges inte.

KB är en del av forskningens infrastruktur

Enligt regeringens budgetproposition för år 2012 är KB ett forskningsbibliotek med huvudsaklig inriktning på samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning.⁵ Regeringen betonar forskningsperspektivet även i samband med att KB gavs ett utökat nationellt samordningsansvar. I denna proposition slår regeringen fast att KB även i fortsättningen i första hand ska vara ett forskningsbibliotek där KB:s uppgifter

⁴ I korthet innebär lagen (1960:729) om upphovsrätt att material som är 70 år och yngre inte får spridas utan uphovsmannens tillstånd.

⁵ Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 16.

utförs i syfte att stärka forskningen. Enligt regeringens ska det nya uppdraget inte begränsa KB:s kapacitet att utföra denna huvuduppgift.⁶

2.4 Utredningar om KB:s uppdrag

KB:s ansvar för insamling av audiovisuellt material och det utvidgade nationella ansvaret har utretts vid flera tillfällen. Likaså har frågor som rör digitalisering och digital insamling tagits upp av flera utredningar.

KB-utredningen 2003

KB-utredningen hade i uppdrag att göra en översyn av KB, dess verksamhet och arbetsformer. Utredningen skulle också lämna förslag på en nationell plan för digitalisering.

Utredaren föreslog bland annat att pliktlagen skulle utvidgas till att även avse distansöverfört material. Enligt utredaren borde KB få det odelade ansvaret för samordning och utveckling av informationsförsörjning till alla offentligt finansierade och tillgängliga bibliotek, dvs. även för folk- och länsbiblioteken. Vidare lämnade utredaren förslag på nationella bevarandeinsatser och ett nationellt insatsprogram för digital informationsförsörjning.⁷

Utredaren berörde också förhållandet mellan KB och dåvarande Statens ljud och bildarkiv (SLBA).⁸ Enligt utredaren hade de båda myndigheterna i grunden samma uppdrag, bland annat genom att verksamheterna reglerades genom samma lag (1993: 1392) om pliktleverans av dokument.⁹

Ett argument för en myndighet, i stället för två, var att det skulle underlätta för brukarna om materialet var samordnat. Dessutom ansåg ledningarna vid SLBA och KB att utvecklingspotentialen skulle öka, om verksamheterna sammanfördes.

⁶ Prop. 2009/10:3.

⁷ SOU 2003:129.

⁸ SLBA bildades 1979 efter en utredning som tillsatts för att tillgodose forskarnas behov av att ta del av radio- och TV-material eftersom de inte gavs tillträde till TV:s egna arkiv. SLBA hade till uppgift att ta emot och förvara pliktexemplar av ljud och rörlig bild.

⁹ SOU 2003:129.

SLBA tog fasta på KB-utredningens analys. Tillsammans med ledningen för KB föreslog SLBA regeringen att myndigheterna skulle sammanföras till en myndighet.¹⁰

Regeringen bejakade myndigheternas förslag och den 1 januari 2009 övertog KB verksamheten vid SLBA.¹¹ Enligt regeringen hade den digitala tekniken förändrat förutsättningarna på medieområdet, vilket innebar att gränsdragningen mellan myndigheternas verksamhet inte längre var meningsfull att upprätthålla. Därtill kom, enligt regeringen, behovet av att bättre kunna möta fortsatta investeringar och en utveckling av det digitala biblioteket/arkivet.¹²

Regeringens beslutade dock aldrig om någon strategi och avsatte inte heller några särskilda medel för digitalisering utifrån KB-utredningens förslag. Däremot avsatte regeringen medel för det så kallade Access-programmet, som till viss del kom att avse resurser för digitalisering inom biblioteksområdet.¹³ Nyligen presenterade regeringen en liknande arbetsmarknadspolitisk satsning, Kulturarvslyftet, som avser digitalisering inom kultursektorn.¹⁴

Under år 2009 gav regeringen myndigheterna inom kulturområdet och KB i uppdrag att ta fram ett underlag för en nationell strategi för digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande.¹⁵ Regeringen beslutade under år 2010 att inrätta ett samordningssekretariat för digitalisering inom kulturområdet knutet till Riksarkivet. Nyligen fastställde regeringen strategi för digitalisering av kulturarvet. Denna avser även KB.¹⁶

¹⁰ Muntliga uppgifter från ledningarna vid dåvarande SLBA och KB.

¹¹ Prop. 2007/08:100.

¹² Utbildningsdepartementet (2008a).

¹³ Utbildnings- och kulturdepartementet (2005). Enligt Kulturrådets Uppföljning av Access (Kulturrådets skriftserie 2010:1) tilldelades bibliotekssektorn knappt 10 procent av de sammanlagt 670 miljoner kr. som avsattes mellan åren 2006–2009.

¹⁴ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 17.

¹⁵ Kulturdepartementet (2009).

¹⁶ Regeringskansliet (2011).

Ett nationellt samverkansansvar

KB-utredningens förslag att KB skulle ansvara för läns- och folkbiblioteken togs upp av Kulturutredningen som tillsattes år 2007. Kommittén fann att det inte fanns någon statlig myndighet med ett uttalat ansvar för det samlade biblioteksväsendet. Enligt kommittén var det motiverat att ge KB ett utökat ansvar för dessa frågor.¹⁷

Regeringen delade kommitténs bedömning att KB borde ges ett utvidgat nationellt uppdrag.¹⁸ Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.¹⁹

Därefter föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2011 att KB skulle överta ansvaret för biblioteksstatistiken och vissa utvecklingsmedel från Statens kulturråd.²⁰

KB ny huvudman för Filmarkivet i Grängesberg

2008 års filmutredning föreslog att huvudmannskapet för Filmarkivet i Grängesberg skulle överföras från Filminstitutet till KB.²¹ Skälen för utredningens bedömning var att arkivet i praktiken hade ett närmare samarbete med KB än med Filminstitutet.²²

I enlighet med 2010 års vårproposition beslutade riksdagen att filmarkivet skulle flyttas till KB.²³ Sedan den 1 januari 2011 är arkivet en del av KB:s verksamhet.

Elektroniska pliktleveranser

Utredningen *Leveransplikt för elektroniska dokument* (Ds 2009:61) lämnade förslag till en ny lag om pliktexemplar av elektroniska doku-

¹⁷ SOU 2009:16, del 3.

¹⁸ Prop. 2009/10:3.

¹⁹ Rskr 2009/10:145.

²⁰ Prop. 2010/11:1, utgiftsområde 17.

²¹ Filmarkivet inrättades 2003 i syfte att utgöra centralt arkiv för så kallad icke-fiktiv film, såsom beställningsfilmer, hembygdsfilmer, föreningsfilmer, industrifilmer och privatfilmer, dvs. filmer utanför den ordinarie biografrepertoaren.

²² SOU 2009:73.

²³ Bet. 2009/10: KU39, rskr. 2009/10:332.

ment samt förslag på en anknytande förordning med bland annat be- myndiganden för KB att utfärda ytterligare föreskrifter. Förslaget inne- bär att pliktexemplar av elektroniska dokument ska lämnas till KB.

I augusti 2011 lämnade regeringen en lagrådsremiss som i stort sett baseras på utredningens förslag. Regeringen föreslår en ny lag om leveransplikt för elektroniskt material samt vissa förändringar i gällan- de lag (1993:1392) om pliktexemplar.²⁴

Enligt regeringens förslag ska den nya lagen träda i kraft stegvis från och med den 1 juli 2012. Detta då det av resursskäl bedöms finnas ett behov av en övergångsperiod för såväl KB som leveranspliktiga. Lagen föreslås vara fullt införd den 1 januari 2015.

2.5 Samverkan med myndigheter

KB samverkar med flera andra myndigheter. En viktig grupp är univer- sitet och högskolor, som samtidigt är en viktig målgrupp för KB.

Därutöver samverkar KB med Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet. Detta samarbete sker på flera sätt, inte minst i frågor som rör digitali- sering av det svenska kulturarvet. Under åren 2004–2010 drev myn- digheterna tillsammans med myndigheterna på museiområdet det så kallade ABM-centrumet. Samarbetet avslutades under år 2010.²⁵ En fortsatt samverkan kommer att ske med arkiv, bibliotek och museer genom det nyinrättade Samordningssekreteriatet för digitalisering vid Riksarkivet.

KB samverkar även med Sveriges Television och Svenska filminstitu- tet i frågor som rör audiovisuellt material.

Därtill samverkar KB med Statens kulturråd i frågor som rör KB:s ut- vidgade nationella uppdrag.

²⁴ Lagrådsremiss (2011) *Leveransplikt för elektroniskt material*.

²⁵ För en mer utförlig beskrivning av samarbetet, se Slutrapport från samarbetsprojek- tet ABM-centrum 2004-2010. http://abm-centrum.se/wp-content/uploads/2011/01/slutrapport_ABM-centrum_2004-2010_v1-0.pdf

2.6 Målgrupperna har blivit flera

KB:s verksamhet vänder sig till flera målgrupper. Bland dessa märks främst forskare och studenter men även allmänheten som besöker KB och utnyttjar dess samlingar. Med vissa undantag måste den som vill ta del av KB:s samlingar och material fysiskt besöka KB:s lokaler. Undantagen utgörs av utländsk litteratur som är möjlig att låna via fjärrlån och audiovisuellt material som forskare kan beställa till universitets- och högskolebiblioteken. Ytterligare ett undantag är de samlingar som finns digitaliserade och möjliga att ta del av elektroniskt.

Universitets- och högskolebiblioteken är en annan viktig målgrupp som berörs av KB:s uppgifter. Därutöver finns de så kallade specialbiblioteken, närmare 40 stycken.

En följd av det utvidgade nationella uppdraget är att alla offentligt finansierade bibliotek numera räknas till KB:s målgrupper

2.7 Personal

År 2010 fanns vid KB 334 årsarbetskrafter (tabell1). Antalet ökade i samband med att verksamheten vid SLBA inordnades i KB år 2009. Mellan åren 2009 och 2010 minskade antalet årsarbetskrafter till följd av minskade intäkter. Antalet årsarbetskrafter har ökat sammanlagt med 21 procent sedan år 2006.

Tabell 1. Antalet årsarbetskrafter vid KB 2006–2010

2006	2007	2008	2009	2010
275	292	279	350	334

Källa: KB:s årsredovisning för 2010

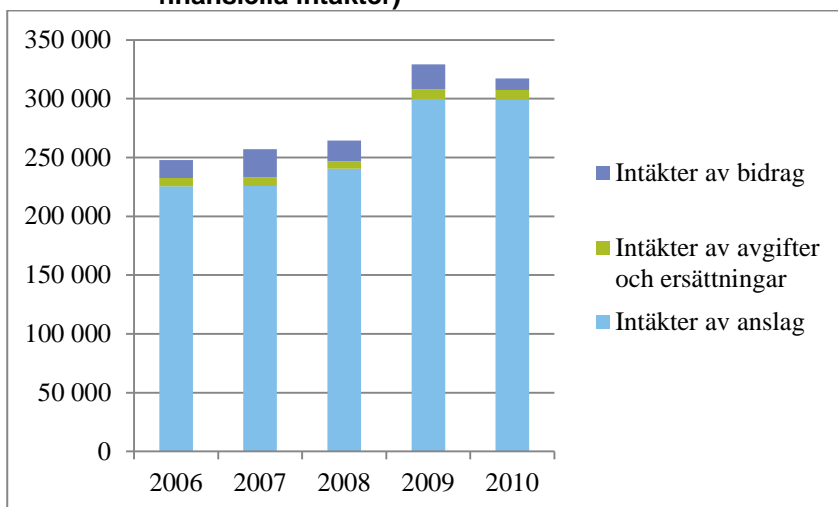
2.8 Intäkter och kostnader 2006–2010

Verksamheten vid KB finansieras huvudsakligen av anslag. Utöver detta tillkommer intäkter av avgifter och ersättningar, intäkter av bidrag och finansiella intäkter. År 2010 uppgick KB:s totala intäkter till

cirka 317 miljoner kronor (diagram 1), vilket kan jämföras med intäkterna för år 2006 som uppgick till 250 miljoner kronor. Intäkterna har alltså ökat med nästan 27 procent. Intäkter i form av avgifter och bidrag uppgick till knappt 6 procent av de totala intäkterna. Motsvarande andel för år 2009 var knappt 10 procent. I dessa ingår tillfälliga bidrag från regeringen och intäkter från Access-programmet.²⁶

Anslagstilldelningen sker i första hand genom myndighetens regleringsbrev. Sedan år 2011 tilldelas KB 24 miljoner kronor via regleringsbrevet för Statens kulturråd. Dessa medel avser KB:s främjande av samverkan och utveckling inom biblioteksområdet. Enligt regleringsbrevet ska medel fördelas till informations- och lånecentralerna i Malmö, Umeå och Stockholm, Sveriges depåbibliotek och Internationella biblioteket i Stockholm.²⁷

Diagram 1. Utvecklingen av intäkter för KB 2006–2011 (exkl. finansiella intäkter)



Källa: Årsredovisning för KB 2010

²⁶ Access avslutades under år 2009.

²⁷ Kulturdepartementet (2010). I budgetpropositionen för 2010 har regeringen angett att 15 miljoner av det kommande anslaget till KB avser bidragsgivning till vissa lånecentraler och depåbibliotek.

Regeringen har gett extra resurser för digitalisering

Regeringen har för åren 2006–2010 tilldelat KB extra medel för digitalisering. Beloppen har varierat mellan knappt 3 och drygt 8 miljoner kronor och uppgår sammanlagt till 21,6 miljoner kronor. Medlen har tilldelats i slutet av verksamhetsåret. Det har inneburit att KB använt resurserna under nästkommande år. För 2009 skedde dock ingen extra tilldelning.²⁸

Nämnas bör också att SLBA fick tillfälliga resursförstärkningar för migrering med 10 miljoner kronor 2006 och med 10 miljoner kronor 2007.²⁹ I samband med dessa gav också regeringen KB i uppdrag att redovisa hur medlen använts.³⁰

Kostnaderna har ökat med nästan 29 procent

Mellan åren 2006 och 2010 har de totala kostnaderna ökat med cirka 71 miljoner kronor, vilket motsvarar ungefär 29 procent (tabell 2). Den huvudsakliga förklaringen är övertagandet av SLBA.

Tabell 2. Utvecklingen av kostnader (tkr) 2006–2010

2006	2007	2008	2009	2010
247 000	259 000	267 000	329 000	318 000

Källa: KB:s årsredovisning 2010, avrundade siffror.

I tabellen ingår inte SLBA:s kostnader för åren 2006–2008

Mellan åren 2009 och 2010 minskade KB:s kostnader. En viktig förklaring är att för år 2009 tilldelades KB enbart det ordinarie förvaltningsanslaget. Någon extra tilldelning av resurser för digitalisering gav inte regeringen. Samtidigt upphörde Access-projektet, vilket innebar

²⁸ Utbildningsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåren 2006, 2007, 2008 och 2010 avseende anslag 26:10 Särskilda utgifter för forskningsändamål.

²⁹ Prop. 2008/09:1. Med migrering avses överförande av elektronisk information från ett format till ett annat.

³⁰ Utbildningsdepartementet (2008c).

minskade intäkter till KB. Därmed uppstod en negativ ekonomisk situation under år 2010.

Denna situation föranledde KB att vidta åtgärder i syfte att minska kostnaderna för verksamheten. Åtgärderna har bland annat bestått i minskade öppettider, minskat inköp av utländsk litteratur och generella neddragningar i verksamheten. När vakanser uppstått i verksamheten har dessa inte automatiskt ersatts av nya tjänster.

2.9 Nuvarande ekonomiska situation

KB har klarat den ekonomiska omställningen utan uppsägningar och för tillfället är KB:s ekonomi i balans. Under år 2010 fick KB extra medel från regeringen för digitalisering, motsvarande 2,8 miljoner kronor.

I budgetunderlaget framhåller KB återkommande att myndigheten behöver mer resurser för arbetet med digital insamling, digitalisering och digital lagring samt elektronisk informationsförsörjning. KB har sedan år 2008 framfört liknande propåer. Myndigheten gör bedömningen att förvaltningsanslaget behöver öka med totalt 46 miljoner kronor (år 2014), vilket motsvarar en ökning på 13 procent utöver regeringens prognos.³¹

KB anför i budgetunderlaget att den ordinarie verksamheten även fortsatt behöver samma finansiering som tidigare. Enligt KB innebär inte en ökad digitalisering att kostnaderna för att hantera det tryckta materialet minskar. KB uppger att man hittills klarat arbetet med digitalisering bland annat genom omprioriteringar.

KB anser också att anslaget som tilldelas via Statens kulturråd är för lågt i förhållande till det uppdrag som ska utföras. Myndigheten har därför begärt en anslagsökning motsvarande 9 miljoner kronor.

Regeringen har emellertid inte höjt förvaltningsanslaget till följd av KB:s bedömningar.

³¹ KB (2011a).

3 Organisation och intern styrning

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Flera ledningsfunktioner

Verksamheten vid KB leds av riksbibliotekarien och en biträdande riksbibliotekarie med ansvar för centrala verksamhetsområden. KB har på egen hand beslutat inrätta funktionen som biträdande riksbibliotekarie. Utöver insynsråd och ledningsgrupp finns vissa funktioner som stöd för ledningens beslutsfattande. Hit hör den nationella referensgruppen som är en del i KB:s inflytandestruktur och ett forskarråd.

En uppdelad organisation

Vid KB finns kärnverksamheten i huvudsak samlad vid tre avdelningar: avdelningen för audiovisuella medier, biblioteksavdelningen och avdelningen för nationell samverkan.

I samband med att KB tog över verksamheten vid SLBA år 2009 bestämde KB att i stort sett låta verksamheten vid arkivet utgöra en egen avdelning – avdelningen för audiovisuella medier. KB fann att de fördelar som ett samgående skulle medföra bäst uppnåddes genom olika avdelningsövergripande insatser.

Statskontoret konstaterar att de eftersträvade synergieffekterna i praktiken inte har uppnåtts. De tre avdelningarna fungerar i hög utsträckning som autonoma delar inom myndigheten. Samordningen mellan deras verksamheter är svag. Det gäller bland annat frågor som rör publika verksamheter, kommunikation, insamling och hantering av pliktleveranser samt digitalisering.

Den interna styrningen håller på att utvecklas

KB har förbättrat den interna styrningen genom den nya verksamhetsplaneringen som syftar till en tydligare koppling mellan myndighetens strategiska plan och den årsvisa planeringen. Enligt vad Statskontoret kan bedöma kvarstår i huvudsak samtidigt de problem som framkom i KB:s medarbetarundersökning från år 2010. Chefer och medarbetare anser att myndighetens beslutsstruktur är otydlig, bland annat i fråga om den biträdande riksbibliotekariens roll.

Statskontoret noterar att KB för närvarande inte har några verksamhetsmål som grund för verksamhetsplaneringen. Målen som återfinns i den strategiska planen är förhållandevis övergripande och har ännu inte brutits ned på ett samlat eller systematiskt vis i verksamhetsplaneringen. Statskontoret konstaterar att KB ännu inte funnit sina former för verksamhetsplaneringen.

Det nationella utvidgade uppdraget håller på att formas

KB har tagit fram en strategi för myndighetens arbete som rör det utvidgade uppdraget. KB har också sett över sin inflytandestruktur som ger myndighetens målgrupper möjligheter till inflytande, vilket bland annat har lett till att läns- och folkbiblioteken getts större inflytande. KB har varit tvunget att balansera mellan de synpunkter som förts fram av målgrupperna. Universitet och högskolor har uttryckt farhågor att KB:s ursprungliga uppdrag kommer i skymundan, medan andra målgrupper, special- och folkbiblioteken, har funnit att KB borde låta det utvidgade uppdraget få stort genomslag i myndighetens verksamhet.

KB håller för närvarande på att utarbeta former för hur myndigheten ska fullgöra uppgiften att i samverkan med länsbiblioteken följa upp kommunernas biblioteksplaner. Statskontoret noterar att KB ännu inte har preciserat hur uppföljningar ska genomföras och hur resultaten ska användas.

KB har genom den utvidgade nationella rollen tagit över vissa uppgifter från Statens kulturråd. Kulturrådet har samtidigt kvar uppgifter som rör de kommunala bibliotekens utveckling. Både KB och Kulturrådet menar att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna behöver tydliggöras. KB anser att myndigheten borde få ta över ytterligare uppgifter från Kulturrådet, som å sin sida menar att myndigheterna i första hand bör fokusera att få till stånd en bättre samverkan.

Arbetet med digitalisering, e-plikt och elektronisk informationsförsörjning är under utveckling

KB har beslutat om en särskild organisation och tagit fram strategier och policy för arbetet med digitalisering. KB har också inlett ett arbete med att samordna kataloger och gränssnitt för elektroniskt material och att klargöra vilka som är KB:s målgrupper. Statskontoret konstaterar att det faktum att avdelningarna i hög grad fungerar som självständiga

delar präglar arbetet med digitalisering och förberedelser inför e-plikten. Den samordning som eftersträvas genom den särskilda organisationen, strategier och policyer har inte varit tillräckligt styrande. Det pågår ingen löpande digitalisering med undantag för digitaliseringen av det audiovisuella materialet. Den digitalisering som görs av det tryckta materialet sker i liten skala och är i hög grad avhängig extern finansiering.

För närvarande håller KB på att ta fram en handlingsplan för den tillkommande uppgiften att samla in e-pliktmaterial. Detta förberedelsearbete har hittills av resursskäl enbart varit inriktat på de tekniska aspekterna av e-plikten, eftersom KB saknar en gemensam teknisk plattform för att hantera elektroniskt material. Detta arbete är i hög grad beroende av konsulter.

Libris står inför flera utmaningar. Förutom arbetet med en samkatalog, anser universitet och högskolor att den elektroniska informationsförsörjningen behöver utvecklas, både i fråga om lagring och om tillgängliggörande. Enligt KB och företrädare för universitet och högskolor finns risk för att universitet och högskolor går sin egen väg för att utveckla nya strukturer för digitalt bevarande och tillgängliggörande. Ett exempel är de projekt som Uppsala universitet driver. Enligt Statskontoret kan en förklaring till att KB inte tagit del av det arbetet eller funnit former för samverkan med Uppsala universitet vara att det finns ett visst konkurrensförhållande som försvårar ett samarbete. Uppsalas och Lunds universitet har en lång historia och har egna samlingar av monografier, handskrifter m.m.

Allvarliga brister i it-miljön

Riksrevisionen har funnit stora brister i KB:s it-miljö. KB arbetar med att åtgärda dessa brister. KB räknar med att kunna komma till rätta med bristerna före år 2014.

Problem med kompetensförsörjningen inom främst it-området

Nya uppdrag och förändringar i omvärlden kräver delvis annan kompetens än den nuvarande. KB har framför allt haft svårt att finna rätt kompetens och att behålla personal som svarar för it-drift och utveckling.

Höga kostnader för digital lagring

KB har avsatt betydande resurser för digital lagring. De beräknade kostnaderna för kommande år är förhållandevis höga, vilket till stor del beror på att det audiovisuella materialet är resurskrävande. Enligt vad Statskontoret kan bedöma är digital lagring mer resurskrävande än lagring av tryckt material.

3.2 Ledning

KB är en enrådighetsmyndighet som leds av en riksbibliotekarie. Vid myndigheten finns ett insynråd.

Vid myndigheten finns också en biträdande riksbibliotekarie och en ledningsgrupp. Ledningsgruppen består av riksbibliotekarien, biträdande riksbibliotekarien och avdelningscheferna.

Den biträdande riksbibliotekarien är ställföreträdande riksbibliotekarie. Funktionen som biträdande riksbibliotekarie inrättades år 2009 av KB. Utöver rollen som ställföreträdande riksbibliotekarie har biträdande ett koordinerande ansvar inom vissa strategiska sakområden. Dessa områden regleras årligen i ett särskilt uppdrag i samband med verksamhetsplaneringen.³² Områdena avser bland annat planering och samordning av digitalisering, det bibliografiska området och frågor om upphovsrätter.

En så kallad nationell referensgrupp utgör remissinstans och rådgivare i strategiska frågor som rör KB:s samverkansuppdrag. I gruppen ingår företrädare för universitets- och högskolebibliotek, specialbibliotek, folkbibliotek, lånecentraler m.fl. Därtill ingår två rektorer och avdelningschefen för nationell samverkan. Riksbibliotekarien är ordförande i referensgruppen.³³

Vidare finns ett forskarråd inrättat med uppgifter att lämna synpunkter i strategiskt viktiga frågor som stöd i ledningens styrning. Rådet ska säkra en dialog mellan KB och forskarsamhället i angelägna frågor.³⁴

³² Arbetsordning för KB.

³³ Arbetsordning för KB, kap 4.3.

³⁴ Arbetsordning för KB, kap 4.2.

3.3 Organisation

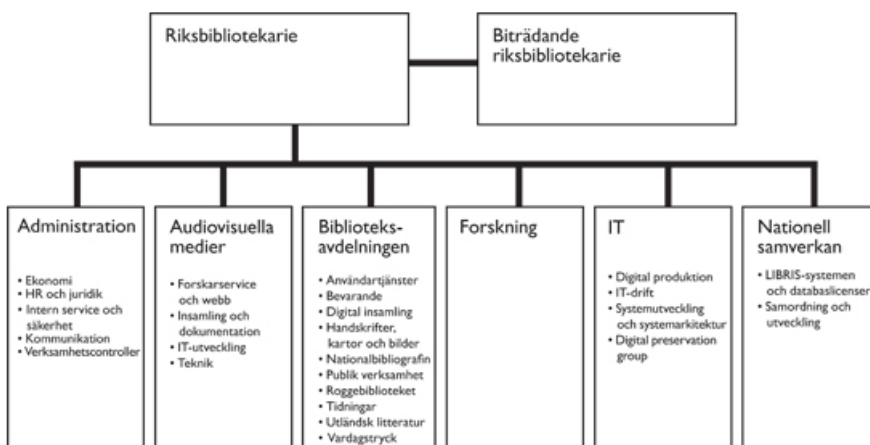
Den nuvarande organisationen infördes under hösten 2009 i samband med att KB fick i uppdrag att inordna verksamheten vid Statens ljud- och bildarkiv i KB.³⁵ KB hade dessförinnan genomgått en större omorganisation år 2007.³⁶

KB delas in i sex avdelningar. Dessa är

- avdelningen för audiovisuella medier
- administrativa avdelningen
- biblioteksavdelningen
- avdelningen för forskningsverksamhet
- it-avdelningen
- avdelningen för nationell samverkan.

Samtliga avdelningar, förutom avdelningen för forskningsverksamhet, är indelade i enheter. Det finns sammanlagt 24 enheter. KB:s indelning i avdelningar och enheter framgår av följande figur.

Figur 2 KB:s indelning i avdelningar och enheter 2011



³⁵ Utbildningsdepartementet (2008a).

³⁶ Nämnas bör att i mars 2010 inrättades den administrativa avdelningen.

Biblioteksavdelningen är den största avdelningen med 169 anställda, vilket motsvarar något mindre än hälften av det totala antalet anställda (tabell 3).

Tabell 3. Antal anställda per avdelning

Avdelningen audiovisuella medier	64
Avdelningen för forskningsverksamhet	8
Avdelningen för it	42
Avdelningen för nationell samverkan	54
Biblioteksavdelningen	169
Administrativa avdelningen	35
Totalt	372

Källa: KB:s personalplan september 2011³⁷

Avdelningarnas verksamhetsområden

Avdelningen för audiovisuella medier ansvarar främst för insamling, bevarande, beskrivning och tillhandahållande av de audiovisuella medier som offentliggörs i Sverige i form av ljud och rörliga bilder. Avdelningen svarar för databasen Svensk mediedatabas och ansvarar för digitaliserings- och metadatafrågor som rör audiovisuella medier. Vidare ska avdelningen ansvara för KB:s publika verksamhet i samarbete med biblioteksavdelningen och svara för vissa informations- och kommunikationsinsatser i samråd med kommunikationsenheten.

Den administrativa avdelningen ansvarar för ledning och samordning av det administrativa stödet till KB:s avdelningar avseende ekonomi och upphandling, kommunikation, personalfrågor och löneadministration, juridik, intern service och säkerhet samt dokument- och ärendehantering.

Biblioteksavdelningen ansvarar för insamling, beskrivning, bevarande och tillhandahållande av det svenska och utländska trycket samt handskrifter och visst handritat material. Avdelningen ska i samarbete med

³⁷ Personalplanen innehåller även personer som är tjänst- och föräldralediga.

andra avdelningar ansvara för bibliografisk utveckling och kontroll. Den har vidare ansvar för att ta fram strukturer och metoder för digital insamling och ska samordna sina egna krav på system och ansvar för beställningar av systemutveckling. Avdelningen ansvarar även för KB:s publika kontakter i Humlegården.

Avdelningen för forskningsverksamhet ska ha en stödjande roll för forskning i myndighetens samlingar genom kontakter med forskarsamhället. Avdelningen ska vara en aktiv aktör inom de forskningsområden som avdelningen täcker. Den ska också vara ett stöd vid kunskapsuppbyggnad och vid urval för digitalisering inom KB.

It-avdelningen ansvarar för drift, underhåll och utveckling av system för insamling, bevarande och tillgängliggörande av digitalt material, kontorsstöd, telefoni och andra gemensamma it-system samt för digital produktion. Avdelningen ska ansvara för intern samordning av it-frågor och it-utveckling inom KB. Den ska också ge stöd och tillsammans med avdelningen för nationell samverkan delta i gemensamma digitaliseringsinsatser vid svenska forskningsbibliotek.

Ansvar för digitalisering av audiovisuella medier ligger inte på avdelningen, utan på avdelningen för audiovisuella medier. Däremot ansvarar it-avdelningen för lagringen av det audiovisuella digitala materialet. Avdelningen ansvarar inte heller för Libris, som är ett ansvar för avdelningen för nationell samverkan.

Avdelningen för nationell samverkan ansvarar för nationell samordning, utveckling och visst nationellt utredningsarbete som rör bibliotek. I uppgifterna ingår att ha nationell överblick, samla in nationell biblioteksstatistik och främja samverkan och utveckling inom biblioteksväsendet. Avdelningen samordnar också nationella licenser om elektroniska tidskrifter. Avdelningen ansvarar vidare för utveckling, drift, underhåll och support av Libris nationella bibliotekssystem. Andra uppgifter är att fördela projektmedel och följa upp bibliotekslagens praktiska tillämpning tillsammans med länsbiblioteken.

Liknande funktioner vid flera avdelningar

Vid några avdelningar finns enheter med överlappande funktioner. På avdelningen för audiovisuella medier finns en enhet med ansvar för publika verksamheter. I praktiken innebär detta kontakter och service till enskilda forskare. På biblioteksavdelningen finns enheter med liknande uppdrag men som vänder sig till användare av det tryckta materialet. Därtill finns en forskningsavdelning som ska ha kontakter med forskarsamhället. Ett liknande förhållande gäller enheterna för insamling vid avdelningen för audiovisuella medier och biblioteksavdelningen.

Ansvar för IT är också delat mellan flera avdelningar. It-avdelningen ska ha ett samordnande ansvar för it och it-utveckling, men enligt arbetsordningen har även avdelningen för audiovisuella medier och avdelningen för nationell samverkan betydande verksamhetsansvar inom it-området.

Enligt KB:s arbetsordning är ansvaret för digitalisering delat på flera avdelningar. It-avdelningen ska samordna det interna utvecklingsarbetet när det gäller denna fråga. Därtill har den biträdande riksbibliotekarien ett särskilt ansvar för att planera och koordinera digitalisering.

En myndighet delad på tre

Enligt vad som framkommer i Statskontorets intervjuundersökning fungerar KB i praktiken som tre olika organisationer inom en myndighet. De tre organisationerna skulle då vara biblioteksavdelningen (nationalbiblioteket och de fysiska samlingarna), avdelningen för nationell samverkan och avdelningen för audiovisuella medier.

Avdelningen för nationell samverkan fungerar i hög grad som en autonom organisation inom myndigheten. I likhet med avdelningen för audiovisuella medier arbetar avdelningen på egen hand med att utveckla och förvalta Libris och har mycket kontakter med sina målgrupper.

Avdelningen för audiovisuella medier, som till stora delar kan liknas vid den tidigare myndigheten Statens ljud- och bildarkiv, utför också sina uppgifter utan större samverkan med den övriga myndigheten. Det

gäller frågor som rör insamling, kontakter med leverantörer, utveckling och drift av tekniska system och informationsinsatser som vänder sig till målgruppen forskare.

Bristande integration av SLBA

Ett viktigt motiv för att inordna kärnverksamheten vid Statens ljud- och bildarkiv i KB var att förändringen skulle ge bättre förutsättningar att hantera frågor kopplade till digitalisering. Detta framhöll regeringen i sitt beslut att inordna SLBA i KB. Det är också ett motiv som ledningen för KB och den tidigare chefen för arkivet framhåller till Statskontoret.

Enligt KB och den tidigare ledningen för SLBA var dock en utgångspunkt för KB:s övertagande att arkivets kärnverksamhet i praktiken skulle få bli orörd. Det framkommer också i KB:s redovisning till regeringen. Enligt denna var den huvudsakliga strategin att ”i görligaste mån behålla de tidigare verksamheterna intakta och låta samordning successivt växa fram”. I redovisningen refererar KB till modellen om ”dockning” som enligt KB stämts av med Utbildningsdepartementet inför organisationsförändringen.³⁸

Utbildningsdepartementet bekräftar att departementet var införstått med KB:s strategi. Enligt departementet var det dock aldrig fråga om en överenskommelse som för all tid skulle ligga fast för KB:s övertagande.

Enligt KB skulle den önskvärda integrationen nå genom avdelningsövergripande processer och genom att koordinera avdelningarnas insatser. Utöver en gemensam verksamhetsplanering och en ny strategisk plan genomförde KB ett program för att stärka KB som varumärke. Arbetsgrupper tillsattes och olika aktiviteter genomfördes. Likaså genomfördes ledarskapsutbildningar gemensamma för alla chefer. KB:s ledning framhåller till Statskontoret att strategin med avdelningsövergripande projekt alltjämt ligger fast, likaså att några större organisationsförändringar inte övervägs.

³⁸ KB (2009).

Chefer och personal från såväl avdelningen för audiovisuella medier som övriga KB vittnar om en trög integration. Anställda från SLBA upplever att deras verksamhet inte syns inom KB. För avdelningen för audiovisuella medier har skilda arbetssätt och längre beslutsvägar lett till missnöje inom avdelningen. I KB:s medarbetarundersökning från år 2010 framkommer också att medarbetare på avdelningen är mer kritiska än övriga vid myndigheten till KB:s beslutsstruktur och ansvarsfördelning. Vidare är avdelningen mer kritisk till vissa stödfunktioner som it, kommunikation och den interna informationen.³⁹

Enligt Statskontorets intervjuundersökning finner såväl avdelnings- och enhetschefer som medarbetare att det finns överlappningar i KB:s organisation som utgör faktiska problem. Enligt detta synsätt tas inte KB:s samlade potential tillvara på det sätt som vore önskvärt. Ett exempel som förs fram är de publika verksamheterna. För närvarande har KB två mottagningsreceptioner, dels för tryckt, dels för audiovisuellt material. Samordningen i fråga om personal och andra resurser är begränsad. Ett annat exempel är uppgiften att samla in tryckt och audiovisuellt pliktmaterial. Även om det är fråga om olika material ska liknande uppgifter utföras.

I samtal med Statskontoret framför medarbetare och chefer att orsaker till den bristande interna styrningen är att det saknats tydliga målformuleringar och riktlinjer för de förväntade effekterna med sammanläggningen av KB och SLBA.

Problem fanns även i tidigare organisationer

Statskontoret konstaterar att KB tidigare har försökt få till stånd ett mer avdelningsövergripande arbetssätt och en samsyn i strategiskt viktiga frågor. En större organisationsförändring gjordes år 2007. Syftet med denna var dels att förbättra den interna samordningen genom nya och i viss utsträckning större avdelningar, dels att få till stånd en bättre koordinering av centrala frågor.

KB lät på egen hand följa upp och utvärdera den nya organisationen i slutet av år 2008. Uppföljningen visade att ansvar och befogenheter var

³⁹ KB:s medarbetarundersökning 2010.

oklara och att myndigheten inte hade lyckats hitta väl fungerande former för arbetet.⁴⁰

En ny inflytandestruktur

Till följd av det utvidgade nationella ansvaret har KB beslutat om en ny inflytandestruktur. Enligt KB ska inflytandestrukturen ge möjlighet att diskutera övergripande strategiska frågor, samtidigt som det ska finnas utrymme för fördjupad diskussion inom olika angelägna områden. Aktuella frågor och problemställningar ska också snabbt och flexibelt kunna fångas upp.⁴¹

I den nya inflytandestrukturen finns tre typer av grupper:

- *Nationella referensgruppen.* Är remissinstans för större strategiska frågor som avser uppdraget att främja svensk biblioteksutveckling. Regleras i KB:s arbetsordning. Ledamöterna utses genom nominering och ordförande är riksbibliotekarien. Sedan år 2011 lika representation från universitet/högskolor och kommuner och landsting.
- *Styrgrupper.* Kan lämna förslag på strategiska inriktningsbeslut och ekonomiska prioriteringar. Kan tilldelas uppgifter av den nationella referensgruppen. Ett exempel är styrgruppen för Libris nationella infrastruktur.
- *Expertgrupper.* Arbetar med sakfrågor. Uppgiften är att fånga upp och initiera utvecklingsfrågor. Ska föra vidare strategiska frågor till den nationella referensgruppen, som också kan ge uppdrag till expertgrupper. Ett exempel på expertgrupp är expertgruppen för digitalisering.

I några fall finns redan dessa grupper, i andra fall har grupper bildats för att bättre spegla det utvidgade uppdraget. Grupperna är samtliga rådgivande och syftar till att ge riksbibliotekarien underlag för att kunna fatta välgrundade beslut. I grupperna ingår i regel företrädare för såväl högskolor som kommuner, landsting och specialbibliotek.

⁴⁰ Isacsson, Hans (2008).

⁴¹ KB (2011b).

Undantag är vissa grupper som enbart avser högre utbildning och forskning.

Målgrupperna har fått möjligheter att lämna synpunkter på strukturen innan den fastställdes i slutet av år 2011. I korthet har synpunkterna varit uppdelade i två läger. Å ena sidan har universitet och högskolor med något undantag inte sett något större värde i att föra samman företrädare för universitet och högskolor i samma grupper som läns- och folkbiblioteken. Å andra sidan har företrädare för läns- och folkbiblioteken sett ett behov av att samverka med universitets- och högskolebiblioteken och menar att KB i större utsträckning borde låta det utvidgade nationella ansvaret få genomslag i inflytandestrukturen. Den tredje kategorin av målgrupper, specialbiblioteken, har i likhet med läns- och folkbiblioteken sett ett värde att vara representerade i samma grupper som universitet och högskolor.

3.4 Den interna styrningen

Strategisk plan som grund

KB har beslutat om en strategisk plan för åren 2010–2014. Denna anger följande långsiktiga mål för verksamheten:

- Vi har tydliga, effektiva arbetssätt och vår kultur präglas av handlingskraft, kreativitet och generositet.
- Vi möter våra användare på ett samlat och effektivt sätt.
- Med väl utformade tjänster är KB en stark aktör i forskningens infrastruktur.
- Vi är ett ledande och dynamiskt nationalbibliotek och en drivande samverkanspart – nationellt och internationellt.
- Centrala delar av våra samlingar finns arkiverade och tillgängliga i digital form.

För att arbeta mot målen fastställdes handlingsplaner och insatser för de olika målområdena. I planen fastslogs också ansvarsfördelningen för att genomföra olika åtgärder.⁴²

Några mer preciserade mål för verksamheten anges inte i den strategiska planen.

En förbättrad verksamhetsplanering

Upplägget med handlingsplaner och insatser i den strategiska planen innebar en viss parallellstyrning i förhållande till den årliga verksamhetsplaneringen. KB har därför beslutat att kvarstående insatser i den strategiska planen ska hanteras i den ordinarie verksamhetsplaneringen.

Inför verksamhetsåret 2011 införde KB en ny modell för myndighetens verksamhetsplanering. KB tillämpade tidigare en ordning med förhållandevis preciserade uppdrag till avdelningarna. Uppdragen sträckte sig över en tvåårsperiod.⁴³

Den nya modellen för verksamhetsstyrningen syftar till att tydliggöra kopplingen mellan olika delar i verksamhetsstyrningen.⁴⁴ Riksbibliotekarien ska synliggöra prioriteringar och andra planeringsförutsättningar i direktiven för verksamhetsplaneringen. Avdelningarna ska ta fram verksamhetsplaner och budget utifrån dessa direktiv. I arbetet med verksamhetsplaneringen ingår för avdelningarna även att ta fram aktivitetsplaner som beskriver vilka aktiviteter myndigheten ska ägna sig åt under året och att synliggöra kopplingen mellan aktivitet och KB:s långsiktiga mål.

Avdelningarnas verksamhetsplaner och budget ska följas upp kontinuerligt på olika nivåer i myndigheten och av ledningen två gånger per år.

⁴² KB (2010a).

⁴³ VP-direktiv 2012, 2011-09-21, Dnr. 101-KB 1005-2011

⁴⁴ Denna modell benämns det administrativa året och redogör för hur verksamheten ska planeras och följas upp under ett budgetår.

Enligt KB ska medarbetarsamtalen (resultat- och utvecklingssamtal samt lönesamtal) kopplas tydligt till verksamhetsstyrningen. I utvecklingssamtalet ska chefer och medarbetare göra en uppföljning och prestationsbedömning av föregående års resultat. I samband med detta samtal ska chefer och medarbetare också komma överens om uppdrag och resultat som förväntas av den enskilde utifrån myndighetens verksamhetsplan. I samband med lönesamtalet som ska äga rum senare under året ska den enskildes insatser under året följas upp.

Enligt Statskontorets intervjuundersökning har KB:s nya verksamhetsplanering bidragit till att myndighetens interna styrning har förbättrats. Det framhålls av såväl chefer som medarbetare. Enligt KB:s ledning kommer tydligheten att öka i och med att fokus numera ligger på genomförande i avdelningarnas verksamhetsplaner. Parallellt finns dock aktivitetsplanerna kvar.

Få verksamhetsmål i verksamhetsplanerna

För år 2011 finns ingen samlad verksamhetsplan för hela KB. Från och med år 2012 är det dock tänkt att avdelningarnas verksamhetsplaner ska ställas samman och bilda KB:s verksamhetsplan.

Statskontoret har tagit del av verksamhetsplanerna för år 2011. Dessa skiljer sig åt i omfattning men innehåller vanligtvis en kortfattad omvärldsbevakning, en aktivitetsplan, kompetensförsörjning, konsekvenser av den givna budgetramen samt externfinansierade projekt. Verksamhetsplanerna innehåller inga verksamhetsmål som preciserar den strategiska planens övergripande mål. Detta gäller dock inte den administrativa avdelningen.⁴⁵

Brister i beslutsstruktur och information

KB lät genomföra en medarbetarundersökning under år 2010. Sammantaget visade undersökningen att de anställda tyckte att det fanns problem med beslutsstruktur, förtroende för ledningen och en hierarkisk struktur som inte tog tillvara medarbetarnas kompetens. Detta

⁴⁵ KB (2011c)

framgår av myndighetens sammanställning av de synpunkter som framkom i samband med medarbetarundersökningen.⁴⁶

Bland annat uppgav endast 13 procent av medarbetarna att KB:s beslutsstruktur var tydlig. Nästan sex av tio svarade nekande till att beslutsstrukturen var transparent. Fem av tio svarade nekande på frågan om arbetsordningen var tydlig i fråga om delegering och befogenheter.

Enligt KB har myndigheten vidtagit åtgärder med anledning av medarbetarundersökningen. I första hand har det rört myndighetens kommunikationsfunktion och åtgärder som syftat till att förbättra interninformation, eftersom det fanns en tydlig kritik mot hur denna del av den interna styrningen fungerade. Bland annat har den externa webben setts över och en översyn av den interna webben pågår för närvarande.⁴⁷

Enligt Statskontorets intervjuundersökning kvarstår i huvudsak de problem som framkom i medarbetarundersökningen från år 2010. En återkommande uppfattning hos såväl chefer som medarbetare är att ledningen och styrningen är otydlig. Ett konkret exempel är den biträdande riksbibliotekariens roll. I Statskontorets intervjuer med biträdande riksbibliotekarien, chefer och medarbetare framkommer att ansvarsfördelningen mellan riksbibliotekarien och biträdande riksbibliotekarien upplevs som överlappande. Det bidrar till en otydlig beslutsstruktur.

3.5 Det utvidgade nationella uppdraget

En strategi framtagen på uppdrag av regeringen

I samband med att regeringen beslutade att KB skulle ges ett utvidgat nationellt uppdrag, gav regeringen år 2010 myndigheten i uppdrag att ta fram en strategi för det nationella uppdraget. Enligt KB får myndigheten genom det utvidgade uppdraget rollen som central förvaltnings-

⁴⁶ KB Sammanfattning av enheternas arbete med resultaten av medarbetarenkäten, vilket inbegriper handlingsplaner och svar på ledningens två frågor "Hur kan förtroendet för ledningen ökas?" och "Hur kan kommunikationen förbättras?"

⁴⁷ KB:s medarbetarundersökning 2010. Plan från ledningen. Kopia av sida från KB:s intranät.

myndighet för hela det allmänna biblioteksväsendet. Med det avser KB även universitets- och högskolebiblioteken.⁴⁸ Vidare har myndigheten enligt sin strategi tolkat uppdraget som att det ursprungliga uppdraget att verka för att samordna och utveckla forskningsbiblioteken ska utvidgas till att även omfatta folkbiblioteken.

Enligt Statskontorets intervjuer med KB:s ledning är myndigheten väl medveten om att det finns stora förväntningar från de nya målgrupperna, samtidigt som det finns en tydligt avvaktande hållning från universitetens och högskolornas sida. Med undantag för arbetet med nationell biblioteksstatistik har uppgifter som rör det utvidgade uppdraget integrerats med den befintliga verksamheten. Enligt KB är det varken möjligt eller önskvärt att dra en tydlig gräns mellan myndighetens olika uppdrag. KB anser också att myndigheten måste stärka sin kompetens avseende folkbiblioteken och deras behov.

Skilda uppfattningar om det vidgade uppdraget

Bland målgrupperna finns det skilda uppfattningar om KB:s utvidgade uppdrag. Universitets- och högskolebiblioteken samt Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) är avvaktande och ser en risk för att KB inte kommer att hinna med sitt ursprungliga uppdrag, som avser forskningsbiblioteken. Uppfattningen från universitet och högskolor är dock inte entydig. Företrädare för mindre lärosäten anser att högskole- och folkbiblioteken behöver samverka, inte minst med tanke på att distansstuderande i hög grad uppges utnyttja folkbibliotekens resurser.

Folkbiblioteken och Sveriges Kommuner och landsting (SKL) är desto mer positivt inställda till det utvidgade uppdraget och har höga förväntningar på KB. Utöver arbetet med en nationell samkatalog framhåller folkbiblioteken och SKL behovet av nationell samordning för olika e-tjänster, inte minst med tanke på att dessa tjänster är både dyra och komplexa system att hantera lokalt.⁴⁹ Även specialbiblioteken är positiva till att på ett tydligare sätt inkluderas som en av KB:s målgrupper.

⁴⁸ KB (2010b)

⁴⁹ Detta kommer också till uttryck i SKL (2010).

Osäkerhet om uppföljningsuppdraget

En utpekad uppgift för KB är att tillsammans med länsbiblioteken följa upp kommunernas och landstingens planer för biblioteksverksamheter och hur de används. KB håller på att ta fram en plan för hur denna uppgift ska utföras. Enligt KB kommer planen att stämmas av med länsbiblioteken. KB uppfattar att länsbiblioteken är positiva till KB:s uppföljningsuppgift.

Länsbiblioteken är dock inte helt klara på hur uppdraget ska utföras. Det gäller dels vilka resurser som finns tillgängliga, dels på vilket sätt KB kommer att ta sig an uppföljningen, med tanke på den kommunala självstyrelsen och KB:s befogenheter i övrigt.

Hur KB:s uppföljningar av de kommunala biblioteksplanerna ska användas är inte preciserat. I regeringens proposition förs uppgiften fram som ett led i att nå en nationell överblick och driva på utvecklingen för de kommunala biblioteken.⁵⁰ I KB:s plan för det utvidgade uppdraget inom biblioteksväsendet nämner myndigheten Finlands modell för uppföljning. Enligt denna modell skulle uppföljningarna ligga till grund för att åtgärda eventuella brister i kommunernas arbete.⁵¹ I samband med Statskontorets intervjuundersökning pekar KB i stället på att uppföljningarna snarare kan komma att ligga till grund för kommunernas eget kvalitetsarbete.

Oklarheter mellan KB och Statens kulturråd

Vissa uppgifter som rör folkbiblioteken ligger kvar på Statens kulturråd. Hit hör bland annat bidrag till de regionala biblioteksinstitutionerna. Dessa bidrag fördelas i huvudsak inom ramen för den nya modellen för kultursamverkan. Det är Kulturrådet som fördelar medel till landstingen, som i sin tur får ansvar för fördelning till kulturinstitutioner och annan regional kulturverksamhet. Sammanlagt uppgår det statliga anslaget till cirka 30 miljoner kronor per år.

Däremot ansvarar KB, inom sitt vidgade samordningsuppdrag, för fördelningen av bidrag till delar av biblioteksväsendets nationella

⁵⁰ Prop 2009/10:3.

⁵¹ KB (2010b).

struktur som är statligt finansierade, dvs. till informations- och lånecentralerna i Malmö, Umeå och Stockholm, Sveriges depåbibliotek och Internationella biblioteket.

Enligt KB är uppdelningen mellan Kulturrådet och KB problematisk. KB framhåller vikten av att ha ett samlat ansvar för biblioteksområdet och av att resurserna inte splittras utan samlas. KB skulle därför gärna se att samtliga medel som rör de kommunala biblioteken hanterades av KB. Kulturrådet anser för sin del att KB:s utvecklingsansvar för folkbiblioteken är oklart. Enligt Kulturrådet är de kommunala biblioteken en del i den statliga kulturpolitiken. Myndigheten ser därför ett stort behov av att i samverkan med KB klargöra vad som ska göras på nationell nivå.

3.6 Digitalisering

Flera styrdokument för digitalisering

I samband med KB:s budgetunderlag tar myndigheten fram ett underlag för digitalisering. Detta underlag anger vilka objekt som skulle kunna digitaliseras, om arbetet kan finansieras.

Vid KB finns sedan år 2011 en e-strategi, en policy för digitalisering och en strategi för digitalisering.

Enligt KB baseras strategin för e-frågor på KB:s strategiska plan. Sammanlagt anges åtta mål. Bland annat ska KB:

- utveckla tjänster för ökad tillgänglighet,
- digitalisera i enlighet med KB:s digitaliseringsplan,
- skapa enhetliga digitala miljöer för digitaliserat material,
- utveckla lagring och arkivering i ett långsiktigt perspektiv.

Strategin anger också att årliga handlingsplaner ska upprättas på avdelningarna. Dessa planer ska ha ett långsiktigt perspektiv.⁵² Några sådana planer finns inte, utom på biblioteksavdelningen.

⁵² E-strategi för Kungl. Biblioteket 2011–2015.

I KB:s policy för digitalisering anges följande mål. KB ska ”vara nationens minne genom att fungera som ett multimedialt kunskapscentrum med fokus på bevarande och förmedling”. KB ska systematiskt digitalisera sina samlingar. Vidare slår policyn fast att samlingarna ska vara synliga både på myndighetens egna plattformar och genom andra tjänster på internet.⁵³

I KB:s strategi för digitalisering behandlas frågor om förutsättningar för digitaliseringen, vilken finansiering som eftersträvas och hur KB avser att organisera sitt arbete på såväl internationellt och nationellt som lokalt plan. Strategin berör också myndighetens målgrupper och tekniska frågor om gränssnitt och bevarande.⁵⁴

I strategin anger KB att målet är att myndigheten eftersträvar att samlingarna blir fritt tillgängliga på internet. I strategin för KB fram möjligheten att genom så kallad offentlig-privat samverkan (OPS) skapa förutsättningar för digitalisering.

Därutöver ska det enligt ovanstående styrdokument finnas ytterligare policyer och planer som grund för arbetet, bland annat en policy för digital insamling och en policy för digital bevarande samt en policy för tillgänglighet. Dessa policyer är dock ännu inte framtagna.

Några kostnadsberäkningar eller prioriterade åtgärder framgår inte av ovanstående dokument.

Samordnande funktioner ska balansera delat ansvar

Som framgått i avsnitt 3.3 är ansvaret för digitalisering delat på flera avdelningar. För att samordna verksamheten ska it-avdelningen samordna det interna utvecklingsarbetet. Därtill har den biträdande riksbibliotekarien ett särskilt ansvar för att planera och koordinera digitalisering.

Till sin hjälp har den biträdande riksbibliotekarien ett råd för digitalisering som i första hand samlar berörda avdelningschefer. Vidare finns

⁵³ Kungl. Bibliotekets policy för digitalisering.

⁵⁴ Digitaliseringsstrategi vid Kungl. Biblioteket.

vid biblioteksavdelningen ett forum för digitalisering med företrädare för it-avdelningen.

Otydlig ansvarsfördelning för digitaliseringen

Av de intervjuer som Statskontoret genomfört med chefer och medarbetare framgår att ansvarsfördelningen uppfattas som otydlig, vilket till viss del avspeglar olika uppfattningar om hur ansvarsfördelningen borde vara utformad. It-avdelningen anser att avdelningen i praktiken inte har det samlade utvecklingsansvaret. Avdelningen för audiovisuella medier och avdelningen för nationell samverkan, vars verksamheter är it-tunga och hanterar större system, anser att ansvaret för att utveckla och förvalta dessa system även fortsättningsvis bör ligga på respektive avdelning. En liknande uppfattning finns på biblioteksavdelningen, vilken för närvarande arbetar nära it-avdelningen.

Enligt arbetsordningen ska forskningsavdelningen stödja digitaliseringsinsatser genom att delta i urvalsplaneringen och bidra till att användningen av digitaliserat material utvecklas. Enligt avdelningen har dock KB använt sig av avdelningen i liten grad.

Ledningen vid KB är medveten om den nuvarande situationen. Några förändringar har dock inte övervägts. Ett skäl är att KB:s ledning håller fast vid den överenskommelse som låg till grund för att KB tog över SLBA, nämligen att den audiovisuella verksamheten skulle få förbli intakt.

Löpande digitalisering av det audiovisuella materialet

Enligt KB har arbetet med att digitalisera det befintliga materialet övergått från att vara projektbaserat till en löpande produktion. I första hand avser detta digitaliseringen av radio- och tv-material, som sker med hjälp av bland annat högt automatiserade system. För denna digitalisering har KB fått särskilda medel från regeringen.⁵⁵

⁵⁵ Sammanlagt 20 miljoner kronor uppdelat på två olika beslut, se kap 2.8.

Digitalisering av tryckt material sker ad hoc

När det däremot gäller det befintliga tryckta materialet utmärks digitaliseringen av tillfälliga insatser. Statskontoret har tagit del av biblioteksavdelningens planering för digitalisering. Sammanlagt rör förteckningen cirka 20 olika projekt. Arbetet med dessa är inte resurssatta eller beslutade av KB. Enligt KB är det mindre än hälften av dessa projekt som i praktiken pågår. Styrande för vad som digitaliseras är vilken externfinansiering KB kan få för olika projekt. Projekt som fortfarande finns med i förteckningen är sådana som förutsatt extern finansiering men som ännu inte beviljats de medel som KB bedömt nödvändiga. Digitaliseringen sker därför i hög grad ad hoc.

Nämnas bör dock det externfinansierade projektet Digidaily, som KB bedriver tillsammans med Riksarkivet och Mittuniversitetet. Detta projekt syftar till att, förutom den faktiska digitalisering som görs av tidningar, utveckla en prototyp för att digitalisera så mycket som möjligt på så kort tid som möjligt.⁵⁶

Översyn av KB:s ansikte utåt

KB har under år 2011 beslutat om en översyn av hur myndigheten ställer samman och presenterar sitt material för omvärlden. Översynen har initierats delvis mot bakgrund av KB:s beslut att Libris ska utgöra metadatamaster för KB:s interna hantering av katalogiserat material,⁵⁷ men också mot bakgrund av KB:s vidgade nationella uppdrag.⁵⁸

De huvudsakliga externa databaserna är Libris och Svensk mediedatabas. För internt bruk finns Regina, som i första hand används av biblioteksavdelningen. Därtill finns ett förhållandevis stort antal databaser

⁵⁶ Projektet finansieras av EU:s strukturfond Mellersta Norrland, Riksarkivet, KB, Mittuniversitetet, Länsstyrelsen i Västernorrlands län och Schibsted Sverige.

⁵⁷ I mars 2010 beslutade KB att LIBRIS ska vara så kallad metadatamaster för all bibliografisk metadata som hanteras av KB. Det avser både digitalt material som bland annat samlas in med stöd av pliktlagen och egen produktion av digitalt material. Bakgrunden är att de olika material som KB hanterar av digitalt slag måste samordnas i fråga om inmatning. Beslut 2010-03-18 LIBRIS som metadatamaster för bibliografiska metadata

⁵⁸ Direktiv till KB:s katalogutredning. Utredningen beräknas vara klar under januari 2012.

och kataloger, bland annat för tidningar och handskrifter.⁵⁹ Enligt Statskontorets intervjuer med chefer och medarbetare har dessa tillkommit genom enskilda initiativ, utan en samlad styrning.

Det är en samstämmig uppfattning inom KB att myndigheten behöver utveckla såväl den externa som den interna webben. En central del är att se över vilka kataloger som finns och som riktar sig till olika användare. Enligt Statskontorets intervjuundersökning finns för närvarande inget samlat grepp över hur KB ställer samman och gör sitt material tillgängligt för omvärlden.

KB:s ledning är medveten om situationen. Utöver att ledningen initierat en översyn av KB:s kataloger har KB sett över kommunikationsenheten och inlett ett arbete med att se över internwebben (se avsnitt 3.4). Inom kort kommer KB att påbörja ytterligare en översyn av den externa webben. En del i det inledda arbetet är också att ta fram en kanalstrategi som ska klargöra vilka KB:s primära målgrupper är.

3.7 Elektronisk informationsförsörjning till universitet och högskolor

Enligt KB finns det förväntningar inom högskolevärlden på att KB i större utsträckning ska digitalisera sina samlingar och möta behoven av en utvecklad informationsförsörjning inom högre utbildning och forskning.⁶⁰ I första hand är det Libris som berörs.

KB ser två utmaningar för detta system. Den ena är att utveckla Libris till en nationell katalog som avser hela bibliotekssektorn. Den andra utmaningen är att möta lärosätenas behov av elektronisk informationsförsörjning. Enligt KB tenderar universitets- och högskolebiblioteken att alltmer använda sig av elektroniska resurser. Frågor om digitalt bevarande och tillgängliggörande inom högre utbildning och forskning blir därmed allt viktigare.

⁵⁹ En katalog är en förteckning över beståndet. Med databas avses en mängd av data som är lagrade i en gemensam struktur och i vilka sökning och urval enligt olika kriterier kan göras med hjälp av en programvara.

⁶⁰ KB (2011a).

KB ser behov av ”databrunnar”

KB:s ledning för fram behovet av att utveckla strukturer för så kallade nationella databrunnar, som ger KB och universitets- och högskolebiblioteken ökade möjligheter att söka och använda information elektroniskt. KB har under år 2010 genomfört en förstudie om behovet och olika möjligheter att gå vidare.⁶¹

Bakgrunden till KB:s förstudie är att många bibliotek, enligt myndigheten, har behov av att göra alla samlingar tillgängliga och sökbara på ett ställe. Det gäller såväl fysiska som elektroniska och digitala samlingar. Ett sådant system ställer krav på strukturer för att hantera metadata och förutsätter att förekommande begränsningar i fråga om upphovsrätt kan klaras ut.

Enligt KB:s förstudie behöver såväl KB som universitets- och högskolebiblioteken nationella databrunnar. Att utveckla databrunnar är dock förenat med kostnader som enligt KB behöver vägas mot andra behov, inte minst inför den kommande e-plikten. Enligt KB:s förstudie skulle dock databrunnar kunna fylla en funktion även för dessa andra behov.

KB har inte föreslagit några resursförstärkningar för att utveckla databrunnar och anknytande system. Inte heller finns några sådana planer enligt myndighetens verksamhetsplanering för året 2011. Däremot pågår enligt KB samtal med universiteten om gemensamma satsningar. Fokus för KB:s verksamhetsplanering för år 2011 har varit att säkerställa en nationell infrastruktur för informationsförsörjningen i fråga om elektroniska resurser, länkserver m.m.⁶²

Mer samordnat bevarande och tillgängliggörande

Enligt Statskontorets intervjuer anser både universitets- och högskolebibliotek och fackbibliotek att KB behöver uppmärksamma frågor om bevarande och tillgängliggörande i betydligt större utsträckning än vad som är fallet för närvarande. En uppfattning är att frågor som rör lång-

⁶¹ KB (2010c).

⁶² KB, verksamhetsplan för Nationell samverkan 2011.

tidslagring av bland annat avhandlingar och raritetsmonografier behöver ges ökat utrymme. På detta område ser universitets- och högskolebiblioteken gärna att KB intar en samordnande roll, bland annat för att säkerställa effektivitetsvinster. Bedömningen är att det utan tillräcklig samordning finns en risk att varje lärosäte börjar bygga upp sina egna strukturer. Enligt KB är långtidslagring av avhandlingar en uppgift för myndigheten. Lagring av annat digitalt forskningsmaterial behöver enligt KB:s uppfattning utredas vidare.

Uppsala utvecklar egna system med andra bibliotek

Statskontorets intervjuundersökning visar att det finns en skiljelinje mellan vissa av de större universiteten och övriga lärosäten när det gäller digitalisering och andra frågor kopplade till elektronisk informationsförsörjning.

Uppsala universitets ledning och ledningen för universitetsbiblioteket för fram universitetens autonomi som en viktig utgångspunkt för samverkan med KB. Enligt detta synsätt har inte KB en samordnande roll visavi lärosätena. Att ett enskilt lärosäte eller flera lärosäten i samverkan initierat ett samarbete inom biblioteksområde är därför naturligt. Enligt ledningen för Uppsala universitet kan det också finnas frågor som lärosätena sköter bättre på egen hand.

Uppsala universitet har nyligen startat ett projekt för att digitalt lagra och tillgängliggöra handskrifter.⁶³ Universitetet skulle gärna se att KB deltog i projektet, vilket skulle ge arbetet större tyngd och ökade förutsättningar att lyckas. KB har fått information om projektet men ännu inte lämnat något besked om möjligheterna till samarbete.

Sedan tidigare finns Diva (Digitala vetenskapliga arkivet) som är en avancerad söktjänst för forskningspublikationer och studentuppsatser. Diva drivs i form av ett konsortium och samlar 28 lärosäten. Diva initierades av bland annat Uppsala universitet. Enligt universitetet har KB tillfrågats om deltagande.

⁶³ Uppsala universitet (2011). Universitetet har under 2011 fått projektmedel av Riksbankens jubileumsfond för att tillsammans med Lunds universitetsbibliotek samt Stiftsbiblioteket vid Linköpings Stadsbibliotek skapa ett gemensamt system handskrifter.

3.8 e-plikten

Handlingsplan för e-plikten håller på att tas fram

Statskontoret har tagit del av KB:s arbete med att ta fram en handlingsplan för e-plikten. Enligt myndigheten håller denna plan med tillhörande riskanalyser på att färdigställas. Det har varit viktigt för KB att pröva hur arbetsmetoder kan komma att påverkas, vilket bland annat har inneburit att planen har tagit längre tid än planerat att arbeta fram.

Enligt Statskontorets intervjuer anser de delar av myndigheten som kommer att beröras av e-plikten att de i större utsträckning behöver involveras i förberedelsearbetet. Parallellt anser de som arbetar med förberedelserna att organisationen i övrigt inte fullt ut insett vad e-plikten kommer att innebära genom att gränserna mellan olika material kommer att suddas ut.

En plattform har successivt vuxit fram

För närvarande saknas en gemensam it-struktur och ett gemensamt system för att hantera leveranser av elektroniskt material. Inom det audiovisuella området finns en struktur och system, Svensk mediedatanbas, för att hantera elektroniska dokument. För tryckt inkommande material saknas dock för närvarande ett it-system som kan hantera elektroniska dokument. Det betyder också att det saknas ett gemensamt it-system för att hantera digitala filer som antingen kommit in via insamling eller filer som har digitaliserats av KB.

År 2010 påbörjade it-avdelningen ett projekt, Apollon, för att förbereda myndigheten inför bland annat en kommande e-plikt. Ungefär samtidigt inledde biblioteksavdelningen ett eget projekt, Herakles, som också syftade till att förbereda myndigheten inför en ny lag om e-plikt. Dessa projekt har samordnats under år 2010 i arbetet med Mimer, som ska bli en samlad plattform för KB:s hantering av elektroniskt material som samlas in genom lagen om e-plikt.⁶⁴

⁶⁴ KB beslut. Ansvar för uppbyggnad av digital plattform, RB 2010:5. Projekten Apollon och Herakles – gränsdragning, RB 2010:6. Överstyrgrupp för projekten Apollon och Herakles, RB 2010:13, Beslut – utveckling av system för hantering av e-plikten, 2011-05-20.

Enligt KB har arbetet med Mimer inneburit att all kraft fått läggas på de tekniska och leverantörmässiga frågorna som rör e-plikten. Hur det digitala materialet ska göras tillgängligt kommer att bli en senare fråga. Dels finns inte utrymme att hantera denna fråga i det pågående utvecklingsarbetet med Mimer, dels är detta en fråga som kräver ytterligare överväganden och beslut om hur nuvarande kataloger och gränssnitt ska hanteras.

Konsultinsatser under år 2011

It-avdelningen uppger att avdelningen har haft svårt att möta de krav som ställts på arbetet. Enligt avdelningen har den inte haft tillräcklig bemanning för uppdraget, vilket resulterat i att KB anlitat konsulter för att slutföra arbetet. Omfattningen av denna insats uppgår till tre heltidstjänster under andra delen av år 2011. Denna insats kommer att fortsätta under första halvåret 2012 i oförminskad omfattning. It-avdelningens bedömning är att det kommer att behövas konsultstöd i viss omfattning resten av år 2012. Enligt avdelningen kommer det att finnas ett stort behov av fortsatt utvecklingsarbete av Mimer även efter den 1 juli 2012, när lagen om e-plikt beräknas träda i kraft.

3.9 It-miljön

Granskning visade på stora brister

Riksrevisionen har granskat KB:s it-miljö vid ett par tillfällen och återkommande påpekat brister som behöver åtgärdas. Riksrevisionens övergripande bedömning är att it-verksamheten vid KB ”inte till alla delar har den styrning och kontroll som krävs för verksamheten.”⁶⁵ Enligt revisionen saknar KB styrande dokument och prioriteringar. Det saknas också en tydlig fördelning av ansvar och befogenheter. Enligt revisionen behöver KB upprätta en systemförteckning, identifiera systemägare och säkerställa att strukturerade riskanalyser görs. KB behöver också standardisera it-miljön, upprätta system som förhindrar intrång i it-systemen och säkerställa viss nyckelkompetens inom it.⁶⁶

⁶⁵ Riksrevisionen (2010).

⁶⁶ Ibid.

Enligt uppgifter till Statskontoret avser Riksrevisionen att göra en ny granskning under år 2012.

Bristerna finns kvar

Enligt Statskontorets intervjuer med it-avdelningen är dessa brister till stor del fortfarande aktuella. Det framgår även av den interna enkätundersökning som KB låtit genomföra under år 2011. Denna visar att merparten av de anställda är mindre nöjda eller missnöjda med avdelningens insatser när det gäller handläggning och skötsel av informationstekniken.⁶⁷

I fråga om planer, policyer och systemförteckning har det enligt KB skett förbättringar, men generellt finns fortfarande stora brister som behöver avhjälpas. KB uppger att dessa brister kommer att uppmärksammas i verksamhetsplanen för år 2012.

It-avdelningen lämnade i mars 2011 en statusrapport till Riksrevisionen.⁶⁸ Enligt denna rapport kommer det att ta flera år innan KB har en it-verksamhet som uppfyller de grundläggande kraven på en väl fungerande verksamhet. Enligt it-avdelningen kommer KB att behöva åren 2012–2014 på sig för att fullt ut åtgärda problemen, förutsatt att finansiering finns för detta.

Höga kostnader för digital lagring

Att lagra digitalt material är förenat med höga kostnader. Den digitala lagringen ställer krav på system och lagringskapacitet. Lagringen behöver lokaler, möjligheter till kylning, drift och underhåll. KB har avsatt sammanlagt 25 miljoner kronor för investeringar i system för lagring för åren 2010–2012 för att säkerställa behoven.⁶⁹ KB har utöver detta satsat ytterligare 10 miljoner kronor på att förstärka och bygga ut det digitala nätverket, vilket är av stor vikt för Libris.

⁶⁷ *Utvärdering av IT-verksamheten vid KB.* En motsvarande undersökning gjordes 2009 av avdelningen.

⁶⁸ KB (2011d).

⁶⁹ 25 miljoner för lagring. De resterande 11 miljonerna är för nätverk, standardarbetsplats och datahall.

Enligt KB krävs en fortsatt utbyggnad av lagringskapaciteten, bland annat med anledning av den kommande lagen om e-plikt. Det är dock inte främst e-plikten som ställer krav på lagringsutrymme utan det radio- och TV-material som utgivare skickar till KB i elektronisk form sedan år 2005. Enligt KB:s uppskattning svarar radio- och TV-material för cirka 85 procent av myndighetens totala lagringsbehov.⁷⁰ Därtill finns KB:s egen digitalisering, externa projekt och den webbinsamling som KB gjorde fram till och med år 2009 och som myndigheten har återupptagit under år 2011.

Utöver de kostnader som är att vänta för lagringsutrymme kommer också kostnader som rör drift och underhåll att öka. Det digitala materialet och mjukvaran som används för att tolka och presentera data har en begränsad livslängd.⁷¹

I KB:s budgetunderlag för åren 2012–2014 uppgår de sammanlagda investeringsbehoven till cirka 57 miljoner kronor för dessa år. Myndigheten har föreslagit en utökad låneram och ökat förvaltningsanslag för att klara ökade avskrivningskostnader.⁷²

Regeringen har inte ökat KB:s anslag till följd av myndighetens budgetunderlag. Däremot har regeringen under åren 2006–2010 tilldelat KB tillfälliga ekonomiska bidrag för digitalisering (se kap 2.8).

3.10 Kompetensförsörjning

Personalomsättningen på KB var högre under år 2010 än år 2009 men i nivå med år 2008 (tabell 4). Omsättningen har varit förhållandevis låg.

⁷⁰ Enligt den tidigare ledningen för SLBA var ett viktigt skäl till samgåendet med KB att klara de framtida kostnaderna för lagring. En liten myndighet skulle få svårt att på egen hand klara dessa kostnader.

⁷¹ KB (2010d). Enligt myndigheten behöver fysiskt lagringsmedia och hårdvara bytas ut var fjärde eller femte år. Även mjukvara som används för att tolka och presentera filerna har begränsad livslängd

⁷² KB (2011a).

Tabell 4. Personalomsättning (%) vid KB 2006–2010

2006	2007	2008	2009	2010
4	3,8	5,5	3,2	5,8

Källa: KB:s årsredovisningar för 2006–2010

I tabellen redovisas enbart tillsvidareanställda som lämnat anställning

En delvis förändrad kompetensbild

Enligt KB kräver nya uppdrag och förändringar i omvärlden delvis en annan kompetens. Myndigheten uppger att det finns problem med kompetensförsörjningen, framför allt beroende på att behovet av it-kompetens ökar. På KB varvas i dag bibliotekskunskap med specialistkunskap inom it. Webb- och systemutvecklare, it-utvecklare, tekniker och programmerare återfinns inte bara inom it-avdelningen utan även på avdelningen för audiovisuella medier, avdelningen för nationell samverkan och biblioteksavdelningen.

KB uppger också att myndighetens kompetensförsörjning behöver säkerställa att KB har kunskap om folk- och skolbibliotekssektorn till följd av KB:s utvidgade uppdrag.

Myndigheten genomför just nu en beskrivning av KB:s funktioner och befattningar för att med detta som utgångspunkt kunna genomföra kompetensanalyser.

Problem med att behålla nyckelkompetenser

KB har hittills haft svårt att finna rätt kompetens för att hantera it-drift och utveckling. Myndigheten uppger bland annat att det är svårt att konkurrera lönemässigt med den privata marknaden. KB har också haft svårt att behålla nyckelkompetenser inom it.

I Riksrevisionens rapport om myndigheters outsourcing framkom att det skulle krävas en bättre strukturerad it-verksamhet vid KB för att delar av verksamheten skulle kunna outsourcas.⁷³ Enligt it-chefen vid

⁷³ Riksrevisionen (2011).

KB finns det inte förutsättningar för att upphandla it-tjänster som rör drift och förvaltning. Större delen av KB:s it-verksamhet har inte nått den mognadsgrad som krävs för att den ska kunna outsourcas på ett lyckat sätt. Ett annat skäl enligt it-chefen är att KB skulle riskera att förlora ytterligare nyckelkompetenser inom it.

Försök med karriärvägar

På KB finns det ett system med anställda som innehar en särskild befattning som teamledare och funktionsansvariga. Enligt KB har detta system varit viktigt för verksamheten men samtidigt skapat otydligheter i ansvarsfördelningen mellan chefer och medarbetare. KB avser att revidera och bättre anpassa systemet med funktionsansvariga till myndighetens behov och samtidigt göra det tydligare.

4 Uppföljning och resultat

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Uppföljningen håller på att utvecklas

KB:s interna uppföljning håller på att utvecklas i samband med att myndighetens verksamhetsplanering successivt hittar sina former. Bland annat har KB tagit fram nya verktyg för uppföljningen och anställt en verksamhetscontroller samt sett över formerna för medarbetarsamtal. KB tillämpar för närvarande inte någon tidsredovisning. Vidare genomför KB målgruppsundersökningar som hittills enbart vänt sig till KB:s fysiska besökare.

Inte möjligt att bedöma utvecklingen av kvalitet och kostnader

Enligt regeringens återrappporteringskrav ska KB analysera och bedöma utvecklingen av kvalitet och kostnader för verksamheten. KB har dock hittills inte lämnat någon sådan bedömning. Statskontoret konstaterar att myndighetens resultatredovisning inte är tillräcklig för att kunna analysera eller bedöma vare sig kostnadsutvecklingen eller verksamhetens kvalitet. Regeringen har tidigare gett KB i uppdrag att ta fram indikatorer som kan belysa utvecklingen av KB:s verksamhet. Enligt KB är detta ett arbete som myndigheten kommer att genomföra under år 2012.

En mycket liten del har digitaliserats och gjorts tillgängligt

En liten andel av KB:s samlingar har digitaliserats och gjorts tillgänglig för omvärlden. Mindre än en procent är digitaliserat och av detta är mindre än en procent tillgängligt via KB:s hemsida och Libris. Undantag utgörs av det audiovisuella materialet som presenteras på Svensk mediedatabas (SMDB).

Mindre tryckt material men ökade kostnader

Sedan år 2006 har inflödet av det tryckta materialet minskat med motsvarande 6 procent. Minskningen gäller i stort sett samtliga kategorier. Mellan åren 2009 och 2010 ökade inflödet av monografier något, dock utan att nå upp till de tidigare nivåerna för åren 2006–2008.

Statskontoret konstaterar att kostnaderna har ökat för KB:s insamling med motsvarande 18 procent mellan åren 2006 och 2008, vilket är de år som det finns jämförbara data för. Sett till hela perioden 2006–2010 och för hela verksamheten vid KB återfinns de största kostnadsökningarna för verksamhetsgrenen samla in. Lägst kostnadsökning har verksamhetsgrenarna bevara och tillhandahålla haft. Enligt vad Statskontoret kunnat se har KB inte gjort någon analys av skillnaderna i kostnadsökning.

Minskat utländskt förvärv till följd av ekonomiska prioriteringar

KB har minskat förvärvet av utländskt material till följd av myndighetens ekonomiska prioriteringar. Statskontoret konstaterar att det ekonomiska läget har varit en drivande faktor bakom KB:s översyn av sin förvärvspolicy. Denna översyn väcker frågan om vilken roll KB ska ha som forskningsbibliotek.

Minskade öppettider men ökad efterfrågan

KB har minskat öppettiderna med motsvarande en dag i veckan under år 2011. Orsaken är myndighetens ansträngda ekonomiska läge. Samtidigt kan Statskontoret konstatera att efterfrågan på KB:s tjänster ökar. Det tar sig i uttryck i att fler personer besöker KB och att efterfrågan på audiovisuellt material blir större. Antalet besökare bedöms dock minska under år 2011, vilket enligt KB beror på minskade öppettider.

Besökare är nöjda med servicen

I huvudsak är det forskare och studenter bosatta i Stockholm som besöker KB. Myndigheten har genomfört flera serviceundersökningar sedan år 2008. Tendensen från dessa är tydlig. Besökarna är nöjda med den service som KB tillhandahåller.

KB är aktivt i det internationella samarbetet

Statskontoret noterar att KB är aktiv i det internationella samarbetet. Myndigheten deltar i flera samarbeten som samlar nationalbibliotek från andra länder och samarbetar med olika internationella organisationer som arbetar med biblioteksfrågor.

4.2 Myndighetens uppföljning

Ökad intern styrning och kontroll

Enligt KB har myndigheten prioriterat den interna styrningen och kontrollen i samband med den nya ordningen för verksamhetsplanering. På samma sätt som det tidigare saknats en tillräckligt tydlig verksamhetsplanering har den interna uppföljningen behövt en tydligare struktur. På senare tid har KB tagit fram nya prognosverktyg, anställt en verksamhetscontroller och sett över myndighetens modell för budgetering.

Vidare uppger KB att myndigheten inlett ett arbete för att förändra struktur, form och innehåll i medarbetarsamtalen. Detta gjordes i syfte att förtydliga uppföljning och planering av verksamhetsuppdrag på individnivå och koppla samman detta med lönesättning.⁷⁴ Enligt Statskontorets intervjuundersökning upplever medarbetare inom KB dessa förändringar som positiva.

Bristande intern uppföljning...

Samtidigt framkommer det i Statskontorets intervjuer med avdelnings- och enhetschefer och medarbetare att det finns kritik mot vad som uppfattas vara en bristande intern uppföljning och utvärdering. Enligt denna uppfattning tas enskilda initiativ på olika håll inom organisationen och projekt startas utan att sedan följas upp ordentligt. Samma synpunkter framkommer också i den uppföljning som KB gjorde internt i samband med medarbetarundersökningen från 2010.⁷⁵

Då KB saknar tidsredovisning går det inte att följa antalet arbetade timmar eller hur timmarna fördelar sig över olika aktiviteter.⁷⁶ Enligt myndigheten finns inga planer på att införa ett tidsredovisningssystem, men man uppger att den centrala uppföljningen kommer att systematiseras framöver.

⁷⁴ KB:s årsredovisning för 2010.

⁷⁵ KB sammanfattning av enheternas arbete med resultaten av medarbetarenkäten, vilket inbegriper handlingsplaner och svar på ledningens två frågor "Hur kan förtroendet för ledningen ökas" och "Hur kan kommunikationen förbättras"

⁷⁶ Undantag är it-avdelningen, som sedan 2009 tillämpat tidsredovisning.

... och få målgruppsundersökningar

Enligt KB görs det ingen systematisk uppföljning av myndighetens många målgrupper. Dock genomför enskilda enheter undersökningar hos sina användare. Som exempel kan nämnas serviceundersökningar som gjorts vid flera tillfällen av enheten för användartjänster och enheten för publik verksamhet. Enligt KB prioriteras den inflytandestruktur som avdelningen för nationell samverkan byggt upp som det främsta sättet att samla in synpunkter och inte regelrätta målgruppsundersökningar.

Inte möjligt att bedöma kvalitet

Enligt KB:s regleringsbrev ska myndigheten analysera och bedöma kvaliteten i sina olika verksamheter i årsredovisningen. Någon sådan bedömning lämnas dock inte av KB.⁷⁷ De uppgifter som redovisas ger heller ingen grund för att göra en sådan bedömning.

Regeringen har vid två tillfällen gett KB i uppdrag att utveckla relevanta indikatorer för att belysa resultaten av myndighetens arbete.⁷⁸ Enligt departementet har åiterrapporteringen av dessa uppdrag inte varit tillfredsställande. KB uppger att utvecklandet av kvalitets- och resultatmått ingår som en uppgift i myndighetens verksamhetsplanering för år 2012.

4.3 Huvudsakliga resultat

Liten andel av KB:s samlingar har digitaliserats

Enligt uppgifter för år 2010 är mindre än 1 procent av KB:s samlingar digitaliserade. I denna andel ingår inte det audiovisuella materialet.⁷⁹ Mindre än en 1 procent av de digitaliserade objekten finns tillgängliga via KB:s webbplats och Libris. Att så mycket digitaliserat material är oåtkomligt via internet och även för besökare på plats beror på att det

⁷⁷ Det gäller myndighetens årsredovisningar för åren 2006–2010.

⁷⁸ Utbildningsdepartementet (2008b), (2009a).

⁷⁹ KB (2010e). Ytterligare en förklaring är att upphovsrätten begränsar möjligheterna att tillgängliggöra material på internet.

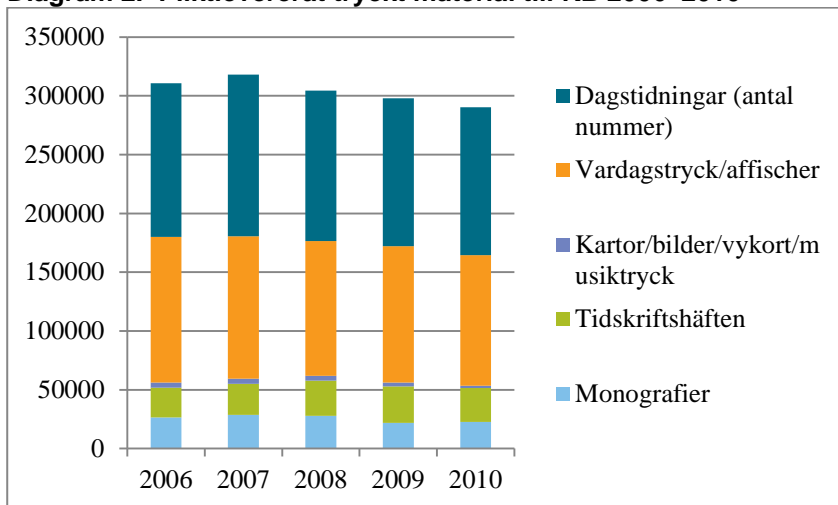
saknas såväl metadata som en teknisk plattform som medger visning av materialet.⁸⁰

Ytterligare förklaringar är, som framkommit i avsnitt 3.6, att det saknas en konkret och resurssatt plan för digitalisering och att digitaliseringen av det tryckta materialet därför sker ad hoc.

Minskat inflöde av tryckt material

Det totala inflödet av tryckt material (monografier,⁸¹ tidskriftshäften, kartor/bilder/vykort/musiktryck, vardagstryck/affischer och dagstidningar) har minskat mellan åren 2006 och 2010 (diagram 2). Antalet pliktexemplar totalt sett har minskat från cirka 310 000 till cirka 290 000, vilket motsvarar en minskning på 6 procent. Inflödet av monografier har dock ökat mellan åren 2009 och 2010.

Diagram 2. Pliktlevererat tryckt material till KB 2006–2010



Källa: KB:s årsredovisning för år 2010.

⁸⁰ KB (2010e).

⁸¹ Med monografi avses en separat utgiven skrift.

Ökade kostnader för insamling av pliktmaterial

Enligt vad Statskontoret kan utläsa från KB:s redovisning ökar myndighetens kostnader för insamling av tryckt pliktmaterial. Mellan åren 2006 och 2008, de år som det för närvarande finns tillgängliga och jämförbara uppgifter för, ökade kostnaderna mellan åren från 28 till 33 miljoner kronor, vilket motsvarar en ökning med 18 procent (tabell 5).⁸²

Tabell 5. Kostnader (tkr) totalt och per verksamhetsgren samt förändring (%) 2006–2010

Verksamhetsgren	2006	2007	2008	2009	2010	Ökning 2006–2010
Samla in	28 000	31 000	33 000	51 000	50 000	79 %
Beskriva	48 000	49 000	51 000	66 000	59 000	23 %
Bevara	71 000	61 000	69 000	84 000	82 000	15 %
Tillhandahålla	67 000	76 000	69 000	79 000	78 000	16 %
Nationell bibliotekssamverkan	33 000	42 000	45 000	49 000	49 000	48 %
Totalt	247 000	259 000	267 000	329 000	318 000	29 %

Källa: KB:s årsredovisning 2010, avrundade siffror.

KB utgår i stor utsträckning från den tidigare indelningen i verksamhetsgrenar som fanns i regeringens regleringsbrev.

I tabellen ingår inte Statens ljud- och bildarkivs kostnader för åren 2006–2008

⁸² Statskontoret har efterfrågat kompletterande information för åren 2009 och 2010 som exkluderar kostnader relaterade till avdelningen för audiovisuella medier i syfte att kunna analysera utvecklingen av kostnader för hela perioden 2006–2010. Någon sådan information har dock KB inte kunnat redovisa.

Sett över hela perioden svarar verksamheterna samla in och nationell bibliotekssamverkan för de största kostnadsökningarna mellan åren 2006 och 2010, respektive 79 och 48 procent. Även mellan åren 2006 och 2008 finns den största kostnadsökningen i dessa verksamheter. Detta kan jämföras med att de totala kostnaderna ökat med 29 procent mellan åren 2006 och 2010.

KB har inte lämnat någon analys som förklarar utvecklingen av kostnaderna för de olika verksamhetsgrenarna. Av redovisningen framgår heller inte vilka kostnader som är förknippade med digitalisering.

Minskat utländskt förvärv

Genom omfördelning i KB:s budget fick det utländska förvärvet ett betydligt mindre ekonomiskt utrymme år 2010 än tidigare. Neddragningen påverkade drastiskt förvärvet av monografier, som under år 2010 minskade med 56 procent jämfört med föregående år (tabell 6).

Tabell 6. KB:s förvärv av utländskt material 2006–2010

Utländskt förvärv	2006	2007	2008	2009	2010
Monografier	7202	5697	7142	7193	3144
<i>varav suecana*</i>	1603	1402	1641	1688	1368
Löpande papperstidskrifter	2686	2663	2534	2304	1756
Elektroniska tidskrifter (fulltext)	3035	3443	3604	4003	4269

Källa: KB:s årsredovisning för 2010

**Suecana*: beteckning på litteratur med svensk anknytning utgiven utanför Sverige; litteratur om Sverige och svenska förhållanden på främmande språk eller i form av utgivning på svenska utomlands.

Även antalet tidsskrifter har minskat påtagligt. Förvärvet av utomlands utgivna publikationer med svensk anknytning, *suecana*, har dock hållit en ganska jämn nivå den senaste femårsperioden.

Minskade resurser har lett till att förvärvspolicyn omprövas

En följd av de minskade resurserna är att KB påbörjat en översyn av sin förvärvspolicy. KB menar att det i hög grad är upp till myndigheten

att tolka vad det innebär att tillhandahålla en representativ samling av utländsk litteratur med tonvikt på samhällsvetenskap och humaniora. Myndigheten uppger att en översyn hade varit nödvändig oavsett resursläge. Enligt KB är det inte självklart att myndigheten ska samla in utländsk litteratur inom humaniora och samhällsvetenskap i den utsträckning som forskarsamhället förväntar sig. KB:s uppfattning är att det främst är universitets- och högskolebiblioteken som har denna uppgift.

KB uppger att nyförvärvet i fråga om en representativ samling litteratur ska utgöra ett stöd och komplement för studier och forskning om Sverige och svenska förhållanden samt för KB:s samlingar. Tyngdpunkten kommer att ligga på forskning om svensk historia, svensk kultur och svenskt samhällsliv.⁸³

Kritik mot det minskade förvärvet

Det minskade förvärvet av utländsk litteratur har uppmärksammats i media och kritiserats av forskare.⁸⁴ Enligt denna kritik finns det risk att KB:s roll som forskningsbibliotek och humanistiskt specialbibliotek kommer att minska kraftigt. Färre utländska inköp innebär att tillgången till relevant och viktig litteratur för forskningen minskar. Dessutom innebär förändringen att den målgrupp som inte formellt sett är forskare men som har ett starkt forskningsintresse inte får tillgång till den senaste utländska forskningslitteraturen. En snarlik uppfattning är att KB frångår den tidigare principen om att tillhandahålla litteratur av beständig karaktär som ofta är kostnadskrävande och inte köps in av många andra bibliotek.

KB menar dock att skillnaden för forskarna inte kommer att bli så stor i praktiken eftersom det finns andra forskningsbibliotek. Myndigheten anser dessutom att ansvaret för att köpa in utländsk litteratur främst faller på universitets- och högskolebiblioteken. KB konstaterar att det under en längre tid funnits behov av att ompröva alla inköp som löpt på och vars efterfrågan har varit begränsad.

⁸³ Förvärvspolicy vid KB, förslag till synsätt och inriktning, powerpointpresentation 2011-05-24, arbetsmaterial: utgångspunkter för förvärvsarbete vid KB, 2011-04-13.

⁸⁴ <http://www.dn.se/dnbok/dnbok-beh/kb-tvingas-slappa-en-av-sina-viktiga-uppgifter>.

Minskade öppettider på KB Humlegården

Enligt Statskontorets sammanställningar av KB:s öppettider har dessa minskat sammantaget med en dag i veckan (tabell 7).

Tabell 7. Antal öppna timmar per vecka på KB Humlegården

Öppettider på KB	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Antal öppna timmar/vecka: vinter (reception, information, lån, läsesalar, utställningar)	61	61	61	61	61	53
Antal öppna timmar/vecka: sommar (reception, information, lån, läsesalar, utställningar)	48	48	48	48	48	48*
Antal öppna timmar/vecka: vinter (specialläsesalen)	47	47	47	47	41	41
Antal öppna timmar/vecka: sommar (specialläsesalen)	44	44	44	44	39	39*

Källa: Statskontorets sammanställning av öppettider på KB Humlegården 2006–2011. I tabellen tas inte hänsyn till helgdagar när öppettiderna varierar. Öppettider på Audiovisuella medier på Karlavägen ingår inte.

* Lördagar under juli månad är KB stängt.

Enligt KB är de minskade öppettiderna ett resultat av de prioriteringar som myndigheten gjort de senaste åren. Vid Statskontorets samtal med forskare som har KB som huvudsaklig arbetsplats framkommer att minskade öppettider orsakat missnöje i denna grupp.

Fler besökare och låntagare

Mellan åren 2006 och 2010 har antalet besökare på KB ökat med drygt 5000 besökare motsvarande drygt 3 procent och uppgick år 2010 till cirka 172 000 besökare.⁸⁵ Enligt preliminära uppgifter från KB visar dock besöksstatistiken för år 2011 att antalet besökare kan komma att minska under år 2011 (153 450 besökare till och med november 2011).

⁸⁵ KB:s årsredovisning för 2010. Antal fysiska besökare på KB Humlegården räknas med stickprovsmetod och extrapoleras för 12 månader. Endast en betydande förändring kan med säkerhet utläsas.

Under den senaste femårsperioden har även antalet nytillkomna låntagare ökat på KB Humlegården och uppgick år 2010 till 5 775 låntagare. Ökningen är nästan 660 personer, vilket motsvarar 13 procent.⁸⁶

Inte möjligt att utläsa om lånen ökat eller minskat

Antalet lån på KB Humlegården indikerar i vilken utsträckning KB:s samlingar används. Lånetransaktionerna har minskat något sedan år 2006. Den största minskningen under perioden står antalet läsesalslån för. Enligt KB kan denna minskning bero på att lånereglerna har förändrats. Nedgången av antalet lån behöver således inte nödvändigtvis bero på en minskad efterfrågan på KB:s material.⁸⁷

Den genomsnittliga låntagaren är akademiker och bosatt i Stockholm...

Enligt KB är den primära målgruppen för biblioteket i Humlegården studerande och forskare bosatta i Stockholmsregionen.

En kundenkät som genomfördes i början av år 2010 visar att respondenterna över lag har hög utbildning.⁸⁸ Cirka 30 procent anger att de är forskarstuderande eller har en doktorsexamen. 15 procent av dem som besvarat enkäten besöker biblioteket varje vecka. Värt att notera är att besökarna till 90 procent kommer från Stockholm.

... och är nöjd med KB:s service

Enligt den serviceundersökning som KB genomförde år 2010 upplever 95 procent bemötandet som positivt. Lika stor andel anser att KB:s personal är kompetent inom sitt område och att personalen ger den hjälp som besökarna behöver.⁸⁹ KB uppger dock att användare haft

⁸⁶ KB:s årsredovisning för 2010

⁸⁷ KB:s årsredovisning för 2010. Numera lånas en bok som är tillgänglig för hemlån ut som hemlån. Tidigare kunde låntagaren välja att göra ett läsesalslån. Även möjlighet till att förlänga vissa lån har införts. Tidigare hanterades förlängning av lån i vissa fall som ett nytt lån

⁸⁸ KB serviceundersökning 2010. Serviceenkäter gjordes även i oktober 2008 och mars 2009. Dessa visar på liknande resultat; 34 procent av besökarna är forskare och doktorander, 37 procent är högskolestudenter.

⁸⁹ KB:s serviceundersökning 2010.

synpunkter på leveranstider av material från magasin etc. och att en åtgärdslista ska tas fram.

En enkätundersökning utfördes 2008 i syfte att undersöka besökarnas uppfattning av servicen. En uppföljning gjordes året därpå efter en sammanslagning av informations- och lånediskarna.⁹⁰ Tendensen är densamma: KB:s besökare är nöjda med KB:s service.

Ökad efterfrågan på audiovisuellt material

Antalet nytillkomna låntagare på Karlavägen, där det audiovisuella materialet finns, har ökat sedan år 2006 (tabell 8). I samband med att KB övertog verksamheten från Statens ljud- och bildarkiv minskade antalet besökare under år 2009. Enligt KB var den främsta orsaken sannolikt bristfällig exponering av de audiovisuella samlingarna på KB:s webbplats.⁹¹ Nu har antalet nytillkomna låntagare ökat igen.

Tabell 8. Antal nytillkomna låntagare på KB Karlavägen

2006	2007	2008	2009	2010
668	869	1 031	836	1 060

Källa: KB årsredovisning för 2010.

För att få tillgång till de audiovisuella samlingarna måste låntagaren ägna sig åt någon form av forskning. Utöver att besöka KB:s lokaler i Stockholm går det att via fjärrlån nå samlingarna på ett fyrtiotal bibliotek i Sverige, Norge och Danmark.⁹² Antalet fjärrlån har ökat med motsvarande 75 procent mellan åren 2009 och 2010.⁹³

Det ökande antalet fjärrlån tyder på att en förbättrad tillgänglighet för forskningen främst kan nås genom att KB ökar sitt samarbete med universitets- och högskolebiblioteken och ökar möjligheterna till distansanvändning.

⁹⁰ Serviceenkäterna oktober 2008 och mars 2009, en sammanfattning av resultaten.

⁹¹ KB:s årsredovisning för 2009.

⁹² KB:s webbplats, <http://www.kb.se/besoka/audiovisuellsalen/>

⁹³ KB:s årsredovisning för 2010.

Libris tjänster används mer

Användningen av Libris ökar kontinuerligt, vilket bland annat framgår av antalet webbsökningar (tabell 9).

Tabell 9. Libris webbsök – antal sökningar (miljoner)

2009	2010	2011 (jan-okt)
13,9	17,2	17,5

Källa: Uppgifter från KB, enheten Libris, Avdelningen för nationell samverkan. Avrundade uppgifter

Ökningen framgår även av användningen av SFX. Det är ett verktyg som ger möjlighet att länka direkt från en referens till ett fulltextdokument. Användningen av SFX har ökat explosionsartat sedan systemet infördes år 2006, från cirka 7 miljoner träffar år 2006 till cirka 140 miljoner år 2010.⁹⁴

Innehållet i Libris kan även återanvändas i andra system och tjänster. Metadata i Libris samkatalog, SwePub och Uppsök⁹⁵, är tillgänglig via så kallade öppna API:er (Application Programming Interface) som används av folk- och forskningsbibliotek, forsknings- och kulturarvsinstitutioner och privata intressenter. Även här ökar användningen tydligt, från drygt 413 000 avrop 2008 till 5 400 000 år 2010.⁹⁶

Ökat antal licensavtal

Antalet institutioner som är anslutna till KB:s licensavtal har varierat något under den senaste femårsperioden, men de centrala licensavtalen har ökat från 30 år 2009 till 58 år 2010.⁹⁷ År 2011 är 37 universitet och

⁹⁴ KB:s årsredovisning för 2010 och uppgifter för 2011 från enheten Libris, Avdelningen för nationell samverkan, KB.

⁹⁵ Libris samkatalog: medverkande bibliotekens gemensamma katalog. SwePub: artiklar, avhandlingar m.m. som publicerats vid svenska lärosäten. Uppsök: examensarbeten och uppsatser i fulltext.

⁹⁶ KB:s årsredovisning för 2010.

⁹⁷ KB:s årsredovisning för 2006, KB:s årsredovisning för 2009 och KB:s årsredovisning för 2010.

högskolor och 26 icke-akademiska institutioner med i ett eller flera avtal.⁹⁸

När det gäller KB:s samordnande roll i fråga om e-resurser och upphandling av licenser för elektroniska publikationer är det en samstämmig uppfattning hos universitet och högskolor att KB har en viktig roll att fylla och att KB utför denna uppgift på ett tillfredsställande vis.⁹⁹

KB är aktivt på den internationella arenan

KB deltar i en rad internationella samarbeten. Enligt årsredovisningen för år 2010 har KB under året deltagit i 13 kommittéer och varit representerat i 4 styrelser. KB är också aktivt i olika europeiska sammanhang. Det rör både samarbete med de nordiska och europeiska nationalbiblioteken och internationella organisationer.

Deltagandet i det internationella arbetet omfattar många områden, såsom den digitala utvecklingen och frågor som rör upphovsrätt. Riksbibliotekarien har även innehaft ordförandeskapet i de europeiska nationalbibliotekens portal.¹⁰⁰ Enligt 2009 års redovisning har medverkan i internationella sammanhang ökat markant.¹⁰¹

Enligt regleringsbrevet ska KB lämna en redogörelse för samarbeten med andra myndigheter och organisationer även internationellt, inklusive en bedömning av hur länge varje samarbete väntas fortgå. Någon sådan redovisning lämnas dock inte.

⁹⁸ Uppgifter från enheten samordning och utveckling, avdelningen för nationell samverkan, KB.

⁹⁹ KB tecknar centrala licensavtal för elektroniska tidskrifter och databaser. De svenska universiteten och högskolorna kan ansluta sig liksom bibliotek vid icke-akademiska offentliga forskningsinstitutioner.

¹⁰⁰ KB:s årsredovisning för 2010

¹⁰¹ KB:s årsredovisning för 2009

5 Viktiga förhållanden för KB:s resultat

5.1 Övergripande bedömning

Ytterligare åtgärder krävs för en effektiv styrning

Under åren 2010 och 2011 har KB vidtagit flera åtgärder för att förbättra den interna samordningen och styrningen. En strategisk plan har tagits fram och en tydligare verksamhetsplanering har påbörjats, myndighetens kommunikationsfunktion har stärkts och den interna och externa webben har varit föremål för översyner. KB håller också på att skapa bättre förutsättningar för sin kompetensförsörjning och strukturer för medarbetarsamtal.

Vidare har KB tagit fram strategier och policyer för sitt arbete med digitalisering och förberett sig för att hantera en kommande lag om e-pliktmaterial. KB har även sett över sin inflytandestruktur till följd av det utvidgade nationella samordningsuppdraget.

Trots ovanstående åtgärder har KB ännu inte lyckats få till stånd en effektiv styrning av sin verksamhet. Ledningen och organiseringen av verksamheten brister i flera avseenden.

Huvudsakliga problem

I huvudsak finns följande problem i styrningen:

- KB saknar konkreta och uppföljningsbara mål och har inte långsiktigt planerat och budgeterat för verksamheten. KB har inte heller en tillräcklig ekonomisk uppföljning, vilket bland annat inkluderar tidsredovisning för hela verksamheten, som förklarar varför vissa verksamheter har ökat mer än andra eller vad regeringens särskilda medel för digitalisering använts till. Avsaknaden av tydliga mål har försvårat den interna uppföljningen och KB:s möjligheter att redovisa sin verksamhet i enlighet med regeringens återrapporteringskrav. Den bristande ekonomiska uppföljningen har också

inneburit att ledningen inte fått den information om verksamhetens utveckling som hade behövts för en effektiv intern styrning.

- KB:s valda strategi att i stort sett låta verksamheten vid Statens ljud- och bildarkiv (SLBA) ingå som en intakt del i myndigheten har lett till överlappningar, bland annat i fråga om digitalt tillgängliggörande. De olika samordnande funktioner som myndigheten använt sig av har inte varit tillräckliga för att förverkliga de motiv som låg till grund för att föra över SLBA till KB. Avdelningarnas resurser och verksamheter tas därmed inte tillvara på ett samlat och effektivt sätt.
- KB saknar till stora delar förutsättningar för en effektiv styrning. Bristen på mål och överlappningar i organisationen tillsammans med otydliga beslutsfunktioner har gett upphov till en svag styrning. Det tar sig bland annat i uttryck i att KB inte förmått ta fram en realistisk plan för digitalisering och att myndigheten, trots pågående utvecklingsarbete, inte vidtagit tillräckliga förberedelser inför den kommande lagen om e-plikt.
- KB har allvarliga problem som rör myndighetens it-miljö. Riksrevisionens påpekanden i samband med revisionens granskning av it-arbetet är i hög grad fortfarande aktuella.

Enligt vad Statskontoret kan bedöma har ovanstående problem funnits en längre tid. Enligt Statskontoret kan det inte uteslutas att problemen har accentuerats i samband med att KB getts nya uppgifter, framför allt i fråga om övertagandet av SLBA:s verksamhet.

Statskontoret finner att det utvidgade nationella uppdraget kan komma att försvåra styrningen av KB:s verksamhet. Statskontoret noterar samtidigt att förväntningarna på KB:s samordnande roll i frågor som rör digitalisering och digitalt tillgängliggörande för universitet och högskolor inte fullt ut har infriats. Universitet och högskolor förväntar sig att KB i högre grad ska tillgodose deras behov och KB ser också anledning att utveckla Libris ytterligare.

Problemen som rör it är extra allvarliga med tanke på att KB förväntas få i uppgift att ta emot elektroniska pliktmaterial. Utan en väl fungerande och säker it-struktur med en genomtänkt uppgifts- och ansvarsfördelning försvåras KB:s möjligheter att utveckla strukturer och system för att samla in, lagra och göra materialet tillgängligt för användare.

Statskontorets slutsats är därför att både KB och regeringen behöver överväga ytterligare åtgärder för att förbättra styrningen av KB:s verksamhet.

5.2 Interna faktorer

Syfte och mål avgör prioriteringar

Hur mål och prioriteringar anges påverkar KB:s förutsättningar att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. I grund och botten handlar det om vad som är det grundläggande syftet med verksamheten och vilka som är myndighetens huvudsakliga målgrupper. Enligt Statskontoret finns det skäl att se över och i betydligt högre grad precisera de strategiska mål som finns i den strategiska planen. Detta behöver göras samlat, beroende dels på att verksamhetsmål i regel kräver prioriteringar, dels på att KB har uppgifter som vänder sig till förhållandevis många målgrupper. Genom att tydligare klargöra mål och vad KB vill åstadkomma för sina målgrupper kan myndigheterna i större utsträckning välja rätt ambitionsnivå för sina uppgifter.

Ny förvärvspolicy ett sätt att klargöra mål

Ett exempel där KB håller på att klargöra mål och inriktning är myndighetens uppgift att som nationalbibliotek tillhandahålla ett representativt urval av utländsk litteratur inom humaniora och samhällsvetenskap. Till följd av interna omprioriteringar har KB börjat se över sin förvärvspolicy. KB:s mål är att klargöra vad som avses med ett representativt urval.

Hur detta uttrycks och omsätts i praktiken kommer att spegla vilken roll som KB avser att spela som forskningsbibliotek. KB är inte det enda forskningsbiblioteket inom humaniora och samhällsvetenskap. Universitet och högskolor har ansvar att sörja för att forskare vid det

egna lärosätet har tillgång till nödvändig litteratur. Det är emellertid uppenbart att KB som forskningsbibliotek inom humaniora har kommit att avlasta lärosätena i Stockholm. Statistiken visar att de som besöker KB huvudsakligen är forskare från Stockholm. Ur det perspektivet ter det sig rimligt att ompröva KB:s förvärvspolicy.

Det nationella samverkansuppdraget behöver också tydliga mål

Ett exempel där KB behöver klargöra mål och inriktning är myndighetens utvidgade nationella uppdrag. Det finns även skäl att precisera uppgifterna för detta uppdrag. Vissa uppgifter är tydligt definierade, exempelvis statistikansvaret, medan andra behöver preciseras i förhållande till KB:s övriga uppgifter. Det gäller exempelvis uppgiften att i samverkan med länsbiblioteken följa upp landstingens och kommunernas biblioteksplaner.

Uppgiften att klargöra mål och uppgifter för detta område blir ännu viktigare, eftersom KB anser att myndigheten inte fått tillräckliga medel för att utföra uppgiften, men också med tanke på de förväntningar och uppfattningar som uttrycks av målgrupperna. Folkbiblioteken och företrädare för kommunerna skulle gärna se ett aktivare KB, som bland annat tog fram en nationell strategi för bibliotekssektorns utveckling. Samtidigt uttrycker universiteten och högskolorna en stark skepsis mot uppgiften och befarar att den kommer att påverka övriga uppgifter negativt.

Möjligt att precisera mål och följa upp verksamheten

Det är fullt möjligt att precisera mål och resultat för KB:s aktiviteter och prestationer. Stora delar av de uppgifter som är tydligt angivna i myndighetens instruktion bör kunna följas upp i fråga om resurser och slutanvändning. Det gäller bland annat uppgifter kopplade till insamling och hantering av pliktexemplar, där slutprodukten exempelvis är tillhandahållande av nationalbibliografin eller tidningar i mikrofilmsformat. Enligt uppgift till Statskontoret utgår i praktiken verksamhetsansvariga inom KB från uppskattningar av resurserna när de planerar verksamheten som avser hantering av material. Det bör därför vara möjligt att ange mål och resultatmått för uppgifter av detta slag. Det

bör också vara möjligt att samtidigt införa en tidsredovisning för hela myndigheten.¹⁰²

Statskontoret konstaterar att med tanke på att det tryckta pliktmateriallet successivt minskar, blir det allt viktigare att aktivt arbeta med resultatmått för att säkerställa att uppgifterna som rör insamling, bevarande och lagring utförs på ett effektivt sätt. Därigenom kan resurser som frigörs till följd av minskade volymer avsättas för uppgifter kopplade till e-plikten eller till andra uppgifter.

Andra delar av verksamheten, där slutanvändningen i högre grad handlar om hur användaren eller mottagaren uppfattar kvaliteten, förutsätter någon form av kund- eller brukarundersökningar eller extern bedömning eller utvärdering. Även för dessa verksamheter bör det vara möjligt att precisera ambitioner och mål. KB använder sig i viss utsträckning av kundundersökningar och har genom en särskild inflytandestruktur nära kontakter med sina målgrupper. Statskontoret konstaterar att det också finns exempel på metoder som syftar till att kvalitetsgranska arbetet som sker i KB:s olika expertgrupper.

Den särskilda inflytandestruktur som KB använder sig av förtjänar att lyftas fram. Genom denna ambitiösa modell får KB underlag för att utföra sina uppgifter på ett bättre sätt. Med inflytandestrukturen som grund har KB väl utvecklade kontakter med sina målgrupper. Att komplettera denna med brukarundersökningar bör vara fullt möjligt.

Statskontoret kan vidare konstatera att bland annat verksamheter som vänder sig till KB:s besökare strävar efter att öka kvaliteten. Detta görs genom användarundersökningar. Statskontoret har också tagit del av hur verksamheterna skulle vilja fortsätta förbättra den fysiska miljön och effektivisera arbetssätt kopplade till användare. KB har därmed en god grund att stå på i dessa avseenden.

En utvecklad planering och uppföljning

Ett steg i rätt riktning är avsikten att få till stånd en tydligare koppling mellan den konkreta planering som görs på respektive avdelning och

¹⁰² För närvarande är det enbart it-avdelningen som använder sig av tidsredovisning.

KB:s strategiska plan. I det fortsatta arbetet behöver dock konkreta mål slås fast för de olika verksamheterna. Vidare bör de mål som bestäms på avdelningsnivå preciseras i ett ytterligare steg på enheterna för att kunna följas upp.

I det fortsatta utvecklingsarbetet med den interna verksamhetsplaneringen är det av stor vikt att ge utrymme för ett långsiktigt perspektiv som rör KB:s prioriteringar och ekonomiska förutsättningar. I det avseendet har den strategiska planen inte räckt till.

Enligt Statskontorets bedömning bör KB överväga att utmönstra den strategiska planen och tillhörande aktivitetsplaner. Enligt KB är avsikten nu att större fokus ska läggas på de årliga verksamhetsplanerna. Samtidigt håller myndigheten fast vid att aktivitetsplanerna också ska omsätta den strategiska planen. Detta riskerar att skapa oklarheter i den interna styrningen.

En planering som skapar förutsättningar för att förankra mål

Med utgångspunkt i en tydlig målbild och medvetna prioriteringar behöver KB få till stånd en mer samlad och tydlig verksamhetsplanering och budgetering. En sådan kan bidra till att etablera en samsyn inom organisationen om hur myndigheten ska precisera sina uppgifter.

Det ställer bland annat krav på hur KB internt leder och kommunicerar myndighetens mål och prioriteringar. KB har påbörjat ett arbete för att förbättra internkommunikationen, bland annat genom att se över intranätet och genom att förstärka kommunikationsenheten. Detta arbete bör fördjupas. Om verksamhetsmål och prioriteringar ska kunna omsättas i de olika verksamheterna, är det viktigt att dessa är förankrade hos chefer och medarbetare.

Arbetet med riskanalyser bör systematiseras

KB har framfört att riskanalyser ska göras mer systematiskt i samband med verksamhetsplaneringen. Det finns flera skäl till att KB behöver ge riskanalyser större uppmärksamhet. För det första är det av allt att döma resurskrävande med digitalisering, e-plikt och utveckling av elektroniska resurser som stöd för universitet och högskolor. För det andra är biblioteken vid universitet och högskolor i hög grad beroende av att KB bedriver sin verksamhet på ett effektivt och säkert sätt.

En tydligare planering av digitalisering och e-plikt

Planeringen bör göras konkret

Under de senaste åren har KB tagit fram strategier och policyer för digitalisering och frågor relaterade till den kommande e-pliktslagen. I arbetet med att utveckla verksamhetsplaneringen behöver KB se över hur dessa används. Strategierna och policyerna är förhållandevis övergripande och relationen mellan dem otydlig. Detsamma gäller hur dessa dokument förhåller sig till myndighetens strategiska plan och den verksamhetsplanering som förutsätts ske på avdelningarna. Det finns skäl för myndigheten att överväga färre styrdokument och ägna större kraft åt att få till stånd en för myndigheten gemensam konkret och resursatt planering av vilka digitaliseringsinsatser som ska göras. En sådan gemensam planering saknas.

Prioriteringar och finansiering avgör

Det är centralt att klargöra syftet med digitalisering. Digitalisering kan vara viktigt ur bevarandesynpunkt och för att göra KB:s samlingar mer tillgängliga för omvärlden. Oavsett syftet, bör en mer konkret planering tydligare visa på vilka prioriteringar KB gör och vilka insatser som förutsätter extern finansiering. Det är viktigt att KB klargör vilka insatser som myndigheten bedömer vara viktigast och som kan göras inom ramen för befintliga resurser. KB bör undvika att prioriteringar görs enbart utifrån vilken extern finansiering som kan erhållas.

Med tanke på de resurser som KB bedömer är förknippade med digitalisering är det centralt att insatserna som rör digitalisering av det egna materialet utgår från en tydlig målbild. Detta blir extra viktigt när inte regeringen angett några explicita mål för digitaliseringen av KB:s samlingar.

Att möta e-plikten

KB håller på att fastställa en planering för att förbereda myndigheten inför den kommande e-pliktslagen. Fokus ligger nu på att klara de tekniska och systemmässiga kraven. Enligt KB och den utredning som ligger till grund för regeringens förslag är e-plikten förenad med särskilda kostnader.¹⁰³ Samtidigt minskar det tryckta pliktmaterial och

¹⁰³ Ds 2009:61.

det kan inte uteslutas att e-plikten kan rymma möjligheter att effektivisera hur KB utför sina uppgifter. I intervjuer med Statskontoret har enhetschefer vid KB påpekat att på sikt kan gränserna mellan materia- len komma att suddas ut. Detta kan kräva nya arbetssätt som går över nuvarande enhets- och avdelningsgränser. Det blir därför viktigt att i den konkreta planering som KB gör i fråga om e-plikten också ta sikte på att identifiera angelägna behov av att utveckla arbetssätt som kan effektivisera verksamheten.

Fortsatt arbete med gemensamt gränssnitt

KB håller precis på att slutföra en intern utredning om hur ett gemensamt gränssnitt kan skapas utifrån de olika kataloger som KB använder sig av för närvarande. Arbete pågår med att identifiera målgrupper och stärka myndighetens kommunikation. Att dessa åtgärder leder till bättre förutsättningar för KB att göra sitt material tillgängligt för omvärlden är givetvis centralt för att myndighetens resultat ska stärkas. Utan väl fungerande kommunikationskanaler kommer inte KB:s material att användas av forskare och andra målgrupper i tillräckligt hög grad.

Ekonomisk uppföljning och analys krävs

För närvarande saknar KB tillräckliga analyser som förklarar varför kostnaderna för vissa verksamheter enligt årsredovisningen har ökat betydligt mer än andra sedan år 2006. Det finns heller ingen redovisning av de medel som regeringen tilldelat för digitalisering sedan år 2006. Under senare år har KB kommit att i praktiken bli beroende av att regeringen tilldelar extra medel i slutet av verksamhetsåret. När regeringen inte tilldelade några särskilda medel under år 2009 kom KB i ekonomiskt trångmål. Sammantaget har dessa belopp under åren 2006 till 2010 uppgått till 21,6 miljoner kronor. Det kan jämföras med det belopp, 14,5 miljoner kronor, som KB nyligen begärt för att förbereda myndigheten inför den kommande e-pliktslagen.¹⁰⁴

Enligt Statskontoret behöver därför KB i betydligt större utsträckning följa upp och analysera kostnadsutvecklingen. Detta krävs både för att säkerställa att verksamheten har långsiktigt stabila ekonomiska ramar och för att kunna uppfylla regeringens krav på återrapportering.

¹⁰⁴ Begäran om extra medel för 2012 för Kungl. bibliotekets hantering av e-plikt, 30-KB 1216-2011.

Behovet av en utvecklad ekonomisk analys understryks av KB:s nuvarande situation. Ekonomin är i balans, men enligt KB står myndigheten de kommande åren inför flera resurskrävande åtaganden. Ett område som särskilt bör nämnas är kostnaderna för digital lagring som kan komma att bli betydande.

Statskontoret konstaterar att det behövs en samsyn mellan KB och regeringen när det gäller både ambitionsnivå och finansiering. Om riksdag och regering inte anvisar och tilldelar KB de resurser som KB äskar, måste myndigheten planera och budgetera utifrån riksdagens och regeringens ställningstaganden.

Organisation och ansvarsfördelning behöver ses över

KB valde medvetet att inte genomföra några större organisatoriska förändringar när myndigheten tog över verksamheten vid Statens ljud- och bildarkiv. I stället användes en dockningsmodell, som innebar att SLBA:s kärnverksamhet bildade stommen till en egen avdelning.

För tillfället har organiseringen och ansvarsfördelningen flera brister. För att i högre grad dra nytta av de samlade kompetenserna på avdelningarna behöver KB överväga mer genomgripande åtgärder både i fråga om hur verksamheten organiseras och vilken ansvarsfördelning som är lämpligast. Inom KB finns en medvetenhet om att situationen inte är hållbar i ett längre perspektiv.

Ett område som bör rymma möjligheter till effektivisering är de publika verksamheterna som finns dels på avdelningen för audiovisuella medier, dels på biblioteksavdelningen. Till de publika verksamheterna bör också forskningsavdelningen räknas. Det finns också skäl att se över hur ansvarsfördelningen i frågor som rör kommunikation kan utformas på ett mer ändamålsenligt vis.

Ett annat område som också är angeläget att se över är it-miljön. Den nuvarande situationen behöver omgående avhjälpas. En tydligare ansvarsfördelning för informationstekniken kommer att bidra till att stärka KB:s möjligheter till en effektiv verksamhet. Av allt att döma är det viktigt att kärnverksamheten har ett betydande inflytande på hur systemen som förutsätter verksamhetskunskap utvecklas och förvaltas.

Samtidigt måste en myndighet av KB:s slag vara flexibel i användningen av resurser och ha möjlighet att säkerställa att de olika systemen och databaserna kompletterar varandra på ett för myndigheten effektivt sätt.

KB behöver med andra ord hitta balansen mellan behovet av att förankra informationstekniken i verksamheten och att åstadkomma en för myndigheten gemensam utveckling, drift/förvaltning och underhåll.

Säkerställa kompetensförsörjningen

KB har under senare år uppmärksammat behovet av att stärka myndighetens kompetensförsörjning. Bland annat håller myndigheten på att se över sitt system med funktionsansvariga för att få till stånd en mer enhetlig och tydlig tillämpning. KB har haft svårt att säkerställa it-avdelningens kompetensförsörjning. Detta är allvarligt och försämrar avdelningens förutsättningar att garantera en säker it-miljö. Behovet av en stärkt it-kompetens ökar i takt med den tekniska utvecklingen, vilken innebär att den traditionella bibliotekariekompetensen behöver kompletteras med it-kompetens.

Det fortsatta arbetet med kompetensförsörjning behöver därför intensifieras. En del av problemen som rör just it kan komma att avhjälpas genom andra åtgärder, inte minst genom en översyn av myndighetens organisering av och ansvarsfördelning för informationstekniken. Med en tydligare struktur och ledning ökar sannolikt möjligheterna att rekrytera och behålla viktig personal inom it. En betydelsefull del kan också vara att hitta former för ökad rörlighet inom myndigheten. Ett exempel är informationstekniken. Enligt KB är kompetensen hög på sakavdelningarna, vilket myndigheten borde kunna dra nytta av i det centrala it-arbetet.

5.3 Externa faktorer

Regeringens styrning

En tydligare styrning bör övervägas

Det finns inga generella krav på att regeringen måste ange mål för myndigheternas verksamhet. I samband med att den tidigare verksamhetsstrukturen avskaffades år 2009 försvann kraven på att ange mål. I stället ska regeringen i varje enskilt fall bedöma om myndigheten behöver särskilda mål. Utgångspunkten är att styrningen ska inriktas mot verksamhetens resultat utifrån det instruktionsenliga uppdraget. Regeringens styrning bör vara tydlig och resultatnriktad genom att myndighetens uppdrag tydligt anges.¹⁰⁵

När det gäller KB har regeringen i praktiken överlåtit åt myndigheten att ange mål och slå fast prioriteringar för verksamheten. Enligt Statskontorets bedömning har KB hittills inte förmått att i tillräcklig utsträckning ange verksamhetsmål och bestämma prioriteringar, sett till det uppdrag myndigheten har. Det gäller bland annat digitalisering och inriktningen av det utvidgade nationella uppdraget.

Följaktligen finner Statskontoret att regeringen bör överväga att ytterligare precisera myndighetens huvudsakliga uppdrag. I samband med det bör också regeringen tydligare precisera KB:s uppgifter som rör det utvidgade nationella uppdraget.

Medel för digitalisering behöver följas upp

Viktiga inslag i regeringens styrning är resultatuppföljning och myndighetsdialog. Utöver den ordinarie resultatuppföljningen som görs i anslutning till årsredovisningen kan regeringen uppdra åt myndigheter att vid behov lämna särskilda redovisningar. Regeringen har vid flera tillfällen tilldelat KB medel för digitalisering, dock utan att begära en redovisning av hur dessa medel använts eller vilka resultat som uppnåtts (med undantag för medel som avsett migrering av audiovisuellt material). En uppföljning skulle ha kunnat ligga till grund för regeringens överväganden och återkoppling till KB i frågor som rör digitalisering.

¹⁰⁵ Prop. 2009/10:175.

Omvärldens förtroende

KB är en myndighet vars verksamhet är beroende av väl utvecklade kontakter med omvärlden. I egenskap av nationalbibliotek har myndigheten många skilda målgrupper. Detta kommer också till uttryck i myndighetens inflytandestruktur och de överenskommelser som finns med i första hand Sveriges Universitets- och högskoleförbund (SUHF).¹⁰⁶

I samband med KB:s utvidgade nationella uppdrag har myndighetens målgrupper utökats till att inkludera samtliga offentligt finansierade bibliotek. KB har med anledning av detta beslutat om en ny inflytandestruktur, som ska ge möjlighet till fördjupad diskussion om strategiska frågor och förslag. Enligt Statskontoret är det viktigt att KB genom denna struktur etablerar en förtroendefull dialog med målgrupperna.

Eftersom det finns oklarheter om det utvidgade uppdraget, är det desto mer angeläget att KB förmår fånga upp och balansera krav och förväntningar från omvärlden.

Den elektroniska utvecklingen ger nya möjligheter

KB befinner sig i en förändringsfas, där den elektroniska utvecklingen präglar myndighetens verksamhet i allt större utsträckning. I takt med den tekniska utvecklingen växer nya behov och förväntningar fram. KB står exempelvis inför utmaningen att möta behoven av en utvecklad informationsförsörjning till universitet och högskolor. Med det utvidgade uppdraget följer även förväntningar om att myndigheten ska bidra till att folkbibliotekens behov av elektroniska resurser samordnas bättre. När e-pliktlagen införs kommer KB dessutom att få ytterligare en uppgift.

Sammantaget medför den elektroniska utvecklingen, i form av nya tekniska system och en allt snabbare tillväxt av elektroniska källor, nya möjligheter att utveckla bibliotekens informationsförsörjning. Förväntningarna ökar därmed också på KB:s samordnande roll i frågor

¹⁰⁶ Överenskommelse mellan SUHF och Kungliga biblioteket (KB) om samarbete och informationsutbyte (2008).

som rör elektronisk informationsförsörjning och elektronisk tillgång till KB:s samlingar.

Samverkan med andra parter

Universitet och högskolor är viktiga samarbetspartner

För att KB ska kunna fullfölja sitt uppdrag krävs en bra samverkan med flera myndigheter och organisationer. Det gäller främst universitetet och högskolorna och deras bibliotek. Även Sveriges Universitets- och högskoleförbund är en viktig aktör. KB har väl utvecklade kontakter med högskolesektorn. Dessa behöver dock utvecklas, bland annat för att undanröja eventuella oklarheter som rör hur myndigheten väljer att utföra sina uppgifter. Det kan inte uteslutas att den kritik som förs fram från universitet och högskolor till viss del skulle kunna elimineras genom en tydligare kommunikation. Kritiken handlar både om hur KB fullföljer sitt utvidgade samverkansuppdrag och hur myndigheten avser att utveckla den elektroniska informationsförsörjningen till högre utbildning och forskning.

Initiativ från andra bör bejakas

Hur KB förhåller sig till universitetens och högskolornas betydande autonomi påverkar myndighetens förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet. Utöver nära kontakter med högskolesektorn kan det också finnas skäl för KB att utnyttja det faktum att det finns stora universitetsbibliotek med betydande kompetens i olika utvecklingsfrågor.

KB har ett nationellt samordnings- och utvecklingsansvar och ska verka för att samordna utvecklingen av digitala tjänster och system. Det behöver inte innebära att KB ska svara för all utveckling på egen hand, utan myndigheten kan mycket väl delta i projekt som initierats av andra aktörer. Det centrala bör vara att säkerställa att de samlade resurserna inom högre utbildning och forskning tas tillvara på ett effektivt sätt.

Enligt Statskontoret kan det också finnas skäl att, bland annat med utgångspunkt i KB:s strategi för digitalisering, överväga samverkan med kommersiella aktörer såsom Google i frågor som rör digitalisering.

Utvecklad samverkan med kulturmyndigheterna

KB samverkar även med myndigheterna Riksarkivet och Riksantikvarieämbetet. Denna samverkan kommer att i hög utsträckning ske via det nyetablerade Samordningssekretariatet för digitalisering, digitalt bevarande och digital förmedling av kulturarvet, vilket är placerat vid Riksarkivet. Det tidigare ABM-samarbetet (mellan arkiv, bibliotek och museer) har lagt en god grund för ett fortsatt samarbete om digitalisering av kulturarvet.

Statens kulturråd ansvarar för vissa frågor inom biblioteksområdet och är således en viktig samarbetspartner för KB. För närvarande har inte myndigheterna funnit varandra tillräckligt i en samverkan om KB:s utvidgade nationella uppdrag, som också gäller landsting och kommuner. I syfte att tydliggöra KB:s insatser bör myndigheten verka för att utveckla samverkan mellan myndigheterna. Ansvaret att få till stånd ett effektivt samarbete faller dock både på KB och på Kulturrådet.

Frågor som kan komma att kräva en nationell samverkan

Den elektroniska utvecklingen ställer ökade krav på att KB samverkar med universitet, högskolor och berörda myndigheter inom kulturområdet. Lagring av digitalt material är en fråga att särskilt uppmärksamma, eftersom den är förenad med höga kostnader. Strukturer och system för långtidslagring är en gemensam angelägenhet för flera myndigheter. KB har av allt att döma mycket att tjäna på samverkan med berörda myndigheter. Gemensamma insatser kan också göras i frågor som rör utveckling och drift av it-system.

Med tanke på att merparten av KB:s kostnader för lagring rör det audiovisuella materialet finns det även skäl att överväga hur KB och public service-företagen Sveriges Television och Sveriges Radio gemensamt kan samverka.

En ökad samverkan bör kunna komma till stånd på frivillig väg mellan myndigheterna. Det kan dock inte uteslutas att en del av frågorna behöver en tydligare styrning från regeringens sida.

6 Utvecklings- och framtidsfrågor

6.1 Viktiga frågor för KB

KB behöver uppmärksamma flera frågor i det fortsatta arbetet med att utveckla den interna styrningen och uppföljningen. KB har påbörjat ett utvecklingsarbete inom flera områden, men åtgärderna behöver både fördjupas och breddas.

KB behöver göra följande:

- Verksamhetsmål och prioriteringar behöver klargöras. Dessa bör avse verksamhetens utveckling och inriktning på kort och längre sikt.
- Den egna uppföljningen behöver stärkas, särskilt den ekonomiska uppföljningen. Avvikelser bör analyseras i större utsträckning. Tidsredovisning bör införas för att få till stånd en ekonomisk uppföljning.
- En väl fungerande verksamhetsplanering behöver etableras. Denna bör ge förutsättningar för ett ökat lärande och förutsätter att relevanta riskanalyser görs på ett systematiskt vis.
- En tydligare planering behöver utarbetas för uppgifter som rör digitalisering, e-plikt och elektronisk informationsförsörjning. I denna bör KB tydligt klargöra mål, resurser och ambitionsnivåer och analysera hur den tekniska utvecklingen kan effektivisera KB:s verksamhet.
- Kompetensförsörjningen behöver säkerställas inom framför allt it-området. KB bör också fortsätta det inledda arbetet med att klargöra funktionsansvar och inventera myndighetens samlade kompetenser.
- Förändringar i myndighetens organisation bör övervägas. En utgångspunkt bör vara att få till stånd en tydligare ansvarsfördelning och undvika dubbelarbete. Områden som enligt Statskontoret bör ägnas särskild uppmärksamhet är informationstekniken, de publika verksamheterna inklusive forskningsverksamheten och på sikt

även uppgifter som rör insamling av tryckt och audiovisuellt plikt-material.

- Säkerställa en säker it-miljö och en effektiv drift och förvaltning av it. Bristerna är väl kända och behöver prioriteras för att KB ska kunna utveckla de grundläggande uppgifterna samla in, beskriva, bevara och göra materialet tillgängligt.

6.2 Viktiga frågor för regeringen

Enligt Statskontorets bedömning behöver regeringen överväga åtgärder inom följande fyra områden.

1. Göra KB:s uppdrag tydligare i instruktionen

Regeringen har under år 2011 beslutat om förändringar i KB:s instruktion. Uppdraget är till stora delar tydligt vad gäller vilka uppgifter som KB ska genomföra. Statskontorets myndighetsanalys visar dock att KB:s uppdrag bör göras ännu tydligare. Av instruktionen bör KB:s roll som forskningsbibliotek klargöras. Om KB ska vara en del i forskningens infrastruktur, bör det också framgå av instruktionen.

Det kan också finnas skäl att se över instruktionen i fråga om KB:s uppgift att förvärva ett representativt urval av utländsk litteratur inom humaniora och samhällsvetenskap. Detta av två skäl. Dels avser inköpen i praktiken enbart litteratur inom humaniora, dels finns det anledning att klargöra vilket ansvar KB egentligen ska ha i förhållande till universitet och högskolor.

2. Avgränsa det nationellt utvidgade uppdraget

Ytterligare ett skäl att se över KB:s instruktion är behovet av att klargöra KB:s uppgift att utifrån en nationell överblick över biblioteksområdet främja samverkan och utveckling inom biblioteksområdet. Statskontorets myndighetsanalys visar att KB:s roll behöver avgränsas. Detta beror dels på att myndigheten har omfattande behov av att stärka sin interna styrning och uppföljning, dels på att KB har flera andra viktiga verksamhetsfrågor som behöver uppmärksammas. Det gäller

inte minst i fråga om digitalisering, e-plikt och elektronisk informationsförsörjning till högre utbildning och forskning.

I instruktionen bör det därför tydligare framgå att KB:s uppgifter som rör samordning och utveckling visavi landsting och kommuner är en underordnad uppgift i förhållande till de övriga uppgifterna. Enligt Statskontoret skulle det bättre stämma överens med den bedömning regeringen gjorde när KB fick uppgifterna, att uppdraget inte ska begränsa KB:s kapacitet att utföra sin huvuduppgift att vara en del i forskningens infrastruktur.

Ytterligare ett sätt att avgränsa KB:s samordnande roll är att ompröva uppgiften att följa upp landstingens och kommunernas biblioteksplaner. Detta är en helt ny uppgift för staten. Enligt Statskontoret är syftet med denna uppgift oklart. I stället för en löpande uppföljning skulle KB:s insatser som rör samordning och utveckling av biblioteksväsendet i stället kunna styras genom att regeringen i myndighetens regleringsbrev preciserade vad KB ska göra. Exempelvis skulle ett sådant uppdrag kunna vara att KB ska göra en samkatalog av Libris.

3. Förstärka myndighetens interna styrning och kontroll

Statskontorets myndighetsanalys visar på stora och allvarliga brister i it-miljön. Grundläggande delar i myndighetens it-miljö är inte säkerställda och inga strukturerade riskanalyser görs. Dessa brister har fått verksamhetsmässiga konsekvenser. Bland annat har det blivit svårare för KB att förbereda sig inför den kommande e-pliktslagen.

Enligt Statskontorets bedömning finns det skäl för regeringen att uppdra åt KB att redovisa vilka åtgärder som myndigheten vidtagit och planerar att företa i syfte att säkerställa en säker och väl fungerande it-miljö.

4. Uppmärksamma kostnadseffektiva digitala lösningar

Enligt Statskontorets bedömning behöver KB:s fortsatta arbete som rör digitalisering, e-plikt och elektronisk informationsförsörjning vara konkret och realistisk. Olika alternativ bör övervägas beroende på vilka mål som finns för verksamheten och vilka resurser som står till buds.

Detta är frågor som ska analyseras och hanteras inom den årliga budgetprocessen.

Emellertid finns det skäl för regeringen att överväga att särskilt uppmärksamma vilka kommande kostnader och andra krav som den digitala lagringen ställer på KB. Enligt vad Statskontoret kan bedöma är detta frågor som i hög grad berör andra myndigheter och även statliga bolag (Sveriges Television och Sveriges Radio). Det kan därför finnas skäl att undersöka hur berörda myndigheter och andra aktörer kan samverka i syfte att skapa kostnadseffektiva lösningar. Ett alternativ är att ge det nyinrättade samordningssekretariatet för digitalisering vid Riksarkivet ett tydligare uppdrag att analysera och belysa olika handlingsalternativ.

Referenser

Offentligt tryck

Prop. 2007/08:100 *2008 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009.*

Prop. 2009/10:3 *Tid för kultur.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011.*

Prop. 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012.*

Rskr 2009/10:145.

Bet. 2009/10: KU39.

Rskr 2009/10:332.

SOU 2003:129 *KB ett nav i kunskapssamhället.*

SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen.*

SOU 2009:73 *Vägval för filmen, Betänkande av Filmutredningen 2008.*

Ds 2009:61 *Leveransplikt för elektroniska dokument.*

Lagrådsremiss (2011) *Leveransplikt för elektroniska dokument.*

Regeringskansliet

Kulturdepartementet (2009) Uppdrag och inbjudan att bidra till en nationell strategi för digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande.

Kulturdepartementet (2010) Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statens kulturråd.

Utbildnings- och kulturdepartementet (2005) Uppdrag till Statens kulturråd att förbereda sysselsättningsåtgärder inom kultursektorn.

Regeringskansliet (2011) Digit@lt kulturarv. Nationell strategi för arbetet med att digitalisera, digitalt bevara och digitalt tillgängliggöra kulturarvsmaterial och kulturarvsinformation 2012–2015

Utbildningsdepartementet (2005) Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Kungl. biblioteket.

Utbildningsdepartementet (2006) Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Kungl. biblioteket.

Utbildningsdepartementet (2007) Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Kungl. biblioteket.

Utbildningsdepartementet (2008a) Ändringsbeslut regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Kungl. biblioteket. Uppdrag att inordna Statens ljud och bildarkivs verksamhet i Kungl. biblioteket.

Utbildningsdepartementet (2008b) Ändringsbeslut regleringsbrev för 2008. Uppdrag att utveckla relevanta indikatorer så att det blir möjligt att belysa måluppfyllelsen beträffande ”tillhandahålla”.

Utbildningsdepartementet (2008c) Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Kungl. biblioteket.

Utbildningsdepartementet (2009a) Ändringsbeslut regleringsbrev för 2009. Uppdrag att utveckla relevanta indikatorer så att det blir möjligt att belysa resultaten av myndighetens arbete för att bevara insamlat material.

Utbildningsdepartementet (2009b) Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Kungl. biblioteket.

Utbildningsdepartementet (2010) Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Kungl. biblioteket.

Utbildningsdepartementet. Regleringsbrev för budgetåren 2006, 2007, 2008 och 2010 avseende anslag 26:10 Särskilda utgifter för forskningsändamål.

KB

Arbetsordning för KB, dnr: 101-KB571-2011.

Begäran om extra medel för 2012 för Kungl. bibliotekets hantering av e-plikt, 30-KB 1216-2011.

Beslut 2010-03-18, LIBRIS som metadatamaster för bibliografiska metadata, RB 2010:15.

KB beslut: Ansvar för uppbyggnad av digital plattform, RB 2010:5. Projekten Apollon och Herakles – gränsdragning, RB 2010:6. Överstyrgrupp för projekten Apollon och Herakles, RB 2010:13. Utveckling av system för hantering av e-plikten, 2011-05-20.

Direktiv till KB:s katalogutredning Dnr: 34-KB 516-2011, RB 2011:31.

Digitaliseringsstrategi vid Kungl. Biblioteket 101-KB 780-2011.

E-strategi för Kungl. Biblioteket 2011-2015. 2011-01-27 .

Förvärvspolicy vid KB, förslag till synsätt och inriktning, powerpoint-presentation 2011-05-24, arbetsmaterial: utgångspunkter för förvärvsarbete vid KB, 2011-04-13.

Kungl. bibliotekets policy för digitalisering 101-KB 779-2011.

Isacson, Hans (2008) *Uppföljning av KB:s organisationsförändring*, OMNIA Utvecklingskonsulter AB.

Medarbetarundersökning 2010, sammanfattning av enheternas arbete med resultaten av medarbetarenkäten och plan från ledningen. Kopia av sida från KB:s intranät.

Kungliga bibliotekets serviceundersökning 2010.

Serviceenkäterna oktober 2008 och mars 2009, en sammanfattning av resultaten.

Uppgifter från enheten samordning och utveckling, avdelningen för nationell samverkan, KB.

Uppgifter för 2011 från enheten Libris, Avdelningen för nationell samverkan, KB.

Utvärdering av IT-verksamheten vid KB 2011.

VP-direktiv 2012, 2011-09-21, Dnr. 101-KB 1005-2011.

Årsredovisningar för Kungliga Biblioteket för åren 2006 – 2010.

Överenskommelse mellan SUHF och Kungliga biblioteket (KB) om samarbete och informationsutbyte (2008).

<http://www.kb.se/besoka/audiovisuellsalen/>

KB (2009) *Utvärdering och redovisning av effekterna av att verksamheten vid Statens ljud- och bildarkiv inordnas i Kungl. Biblioteket.*

KB (2010a) KB:s strategiska plan 2010-2014.

KB (2010b) *Plan för utvidgat uppdrag inom biblioteksväsendet*

KB (2010c) *Nationell databrunn – möjligheter, utmaningar och behov*

KB (2010d) budgetunderlag för 2011-2013.

KB (2010e) *Underlag till en nationell strategi för digitalisering, elektronisk tillgång och digitalt bevarande*, 2010-04-09, Dnr KB 04-1042-2009, Ku2009/2152/KT

KB (2011a) KB:s budgetunderlag för 2012-2014

KB (2011b) Remiss: *Förslag till ny inflytandestruktur*, Nationell samverkan, KB, Dnr: 237-KB 641-2011

KB (2011c) KB:s verksamhetsplan 2011; Administrativa avdelningen, Biblioteksavdelningen, Avdelningen för Nationell samverkan, Avdelningen för Audiovisuella medier, IT-avdelningen

KB (2011d) PM till Riksrevisionen, *Identifierade IT-risker vid Kungl. biblioteket – nuläge*.

Övriga källor

Statskontoret (2008) *Modell för myndighetsanalyser* 2008:17)

Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *Lokala utvecklingsbehov och nationella insatser- enkät om Kungliga bibliotekets framtida roll*

Riksrevisionen (2010) PM Granskning av IT-risker, dnr 32-2009-0665.

Riksrevisionen (2011) *IT inom statsförvaltningen - har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?* 2011:4

Uppsala universitet (2011) ArkA-D - ett verktyg för digitalisering av forskningsbibliotekens arkivsamlingar, ansökan till Riksbankens jubileumsfond.

<http://www.dn.se/dnbok/dnbok-hem/kb-tvingas-slappa-en-av-sina-viktigaste-uppgifter>.

Regeringens uppdrag till Statskontoret



Utbildningsdepartementet

Regeringsbeslut I:8

2011-06-16

U2011/3827/F

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET	
2011-06-28	
Dnr.	2011/180-5
Avd.	3
Sign.	[Signature]

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera verksamheten vid Kungl. biblioteket

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Kungl. biblioteket (KB) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 i rapporten "Modell för myndighetsanalyser" (2008:17).

Analysen ska

- beskriva hur KB fullgör sitt uppdrag,
- beskriva hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för verksamheten, och
- belysa frågeställningar som är särskilt viktiga för myndighetens förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag framöver.

Statskontoret ska genomföra analysen i samverkan med KB samtidigt som myndigheten ska bistå Statskontoret i behövliga delar. Vidare ska analysen ha sin utgångspunkt i KB:s befintliga ekonomiska ramar.

Statskontoret ska löpande, informera Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) om hur analysen fortlöper. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 20 januari 2012.

Skälen för regeringens beslut

KB har under senare år genomgått en rad större förändringar. Statens ljud- och bildarkiv och Svenska Filminstitutets filmarkiv har inordnats i KB per den första januari 2009 respektive 2011. Trots en övergång till digitala medier har antalet pliktleveranser inte minskat, snarare bedöms leveranserna ha ökat i omfattning. KB har också övertagit ansvaret för den officiella biblioteksstatistiken och vissa andra samordnande uppgifter på biblioteksområdet från andra myndigheter. Det intensifierade arbetet med digitalisering och förberedelserna inför ett

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Drottninggatan 16

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-21 68 13

E-post: registrator@education.ministry.se

införande av e-pliktleveranser tar resurser i anspråk. Med de nya uppdragen träder KB in i en ny roll. Med anledning av forskarsamhällets ökade anspråk på tillgänglighet när det gäller både typen och mängden av forskningsmaterial samt tekniska lösningar ställs det också nya krav på KB.

Regeringen vill ge KB bästa möjliga organisatoriska förutsättningar att klara dessa utmaningar och ge forskarsamhället fortsatt nödvändig service. Statskontoret ges därför i uppdrag att se över KB:s organisation och ge förslag på hur myndigheten, om möjligt, kan förbättra sin verksamhet.

På regeringens vägnar



Jan Björklund



Sofia Magnusson

Kopia till

Kungl. biblioteket
Fi/BA
S/SFÖ

Intervjupersoner

KB

Gunnar Sahlin, riksbibliotekarie

Magdalena Gram, biträdande riksbibliotekarie

Avdelningschefer

Håkan Adencrantz, chef, avdelningen för audiovisuella medier

Pelle Snickars, chef, forskningsavdelningen

Åsa Edström, chef, administrativa avdelningen

Jonas Ahlberg, chef, IT-avdelningen

Agnet Holmenmark, chef, biblioteksavdelningen

Gunilla Herdenberg, chef, avdelningen för nationell samverkan

Enhetschefer

Urban Rybrink, enhetschef kommunikationsenheten, administrativa avdelningen

Sara Gube-Josefsson, enhetschef för publik verksamhet, biblioteksavdelningen

Elisabeth Mannerfeldt, enhetschef för digital insamling, biblioteksavdelningen

Anna Toom Runeberg, enhetschef för HR & juridik, administrativa avdelningen

Miriam Nauri, enhetschef för nationalbibliografen, biblioteksavdelningen

André Wachholz, enhetschef för forskarservice & webb, avdelningen för audiovisuella medier

Christin Jönsson Adrial, enhetschef för samordning & utveckling, avdelningen för nationell samverkan

Monica Lundin Andersson, enhetschef för IT-drift, IT-avdelningen

Torsten Johansson, enhetschef för tidningsenheten, biblioteksavdelningen

Peter Olin, ekonomichef, administrativa avdelningen

Maria Hedenström, enhetschef för Libris, avdelningen för nationell samverkan

Johannes Rudberg, enhetschef för utländsk litteratur, biblioteksavdelningen

Övriga

Göran Konstenius, Libris-enheten, avdelningen för nationell samverkan, ansvarig för katalogutredningen

Martin Malmsten, avdelningen för nationell samverkan, Libris-enheten

Fackliga representanter

Märta Forsberg, ST

Anneli Granholm, ST

Pär Nilsson, SACO

Karolin Engdahl, SACO

Specialbibliotek

Annika Peurell, sektionschef, Nordiska Museets bibliotek

Lars Ilshammar, chef, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek

Birgitta Sandstedt, chef, Statens väg- och transportforskningsinstitutets bibliotek och informationscenter

Lena Wranne, bibliotekarie, Arkitekturmuseets bibliotek

Birgitta Enaeus-Andersson, Annika Eriksson, Marie Hessland Kiehlstedt, Vitterhetsakademiens bibliotek

Universitets- och högskolebibliotek

Wilhelm Widmark, överbibliotekarie, Stockholms universitetsbibliotek

Mats Herder, överbibliotekarie, Kungliga Tekniska Högskolans bibliotek

Majvor Hallén, bibliotekschef, Högskolan i Gävles bibliotek

Claes Lennartsson, biblioteksutbildningar, Borås högskola

Kerstin Sahlin, prorektor, Uppsala universitet

Kerstin Norén, rektor Högskolan Väst, insynsrådet KB

Per Cullhed, gruppchef, universitetsgemensamma ändamål, Uppsala universitetsbibliotek (telefonintervju)

Ulf Göranson, överbibliotekarie, Uppsala universitetsbibliotek

SUHF (Sveriges universitets- och högskoleförbund), styrgruppen för Forum för bibliotekschefer vid svenska universitet och högskolor:

Fredrik Andersson, generalsekreterare SUHF
Jette Gudborg, Malmö högskola
Lotta Wogenson, Malmö högskola
Karin Grönvall, Södertörns högskola
Annsofie Oscarsson, Mälardalens högskola
Morgan Palmqvist, Mittuniversitetet
Annika Sverrung, Chalmers tekniska högskola
Wilhelm Widmark, Stockholms universitet

Folkbibliotek

Inga Lundén, stadsbibliotekarie, Stockholms stadsbibliotek
Mikael Petré, chef virtuella enheten, Stockholms stadsbibliotek
Larry Lempert, chef internationella biblioteket
Christina Persson, bibliotekschef, Göteborgs stadsbibliotek
(telefonintervju)

Region/ länsbibliotek

Krister Hansson, chef, regionbibliotek Stockholm
Chris Marschall, kulturchef, region Skåne (telefonintervju)
Anneli Reinhammar, länsbibliotekarie, Sörmland
Margaretha Eriksson, chef, Bibliotek, bildning och media, region
Skåne (telefonintervju)

Övriga myndigheter/ organisationer

Riksarkivet

Björn Jordell, riksarkivarie

Riksantikvarieämbetet

Inger Liliequist, riksantikvarie

Riksrevisionen

Annette Frykberg, revisionsdirektör
Christian Armandt, revisor

Statens kulturråd

Cay Corneliuson, handläggare för biblioteksfrågor och läsfrämjande

Mats Hansson, handläggare för litterära evenemang

Signe Westin, enhetschef för litteratur o läsfrämjande

Erik Åström, koordinator för kultursamverkansmodellen

Sveriges Kommuner och Landsting

Calle Nathanson, handläggare, avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

Talboks- och punktskriftsbiblioteket

Roland Esaiasson, myndighetschef

Sveriges television

Eva-Lis Green, mediekvalitetscontroller

Henrik Grimbaum, chefsjurist

Thomas Nilsson, planeringschef

Övriga personer

Tomas Lidman, f.d. Riksbibliotekarie

Sven Allerstrand, f.d. generaldirektör Statens ljud- och bildarkiv