

Kapitel 1

Statens förhållande till folkbiblioteken, 1912-2012

Anders Frenander

Bibliotek har naturligtvis funnits länge i Sverige. De första var knutna till kyrkan eller staten, i form av till exempel klosterbibliotek eller universitetsbibliotek. Under stormaktstiden började också rika adelsmän bygga upp privata bibliotek. Inga av dessa kan emellertid sägas ha varit tillgängliga för allmänheten, men kring sekelskiftet 1800 började bibliotek som var öppna för menigheten etableras. Det skedde i kyrkans regi, eller mer precist, på initiativ av präster och kyrkoherdar ibland inspirerade av den tidens moderna upplysningsidéer, som spreds över Europa. Under 1800-talet skedde i Sverige långsamt en utveckling – delar av denna historia skildras i Magnus Torstenssons kapitel i boken. Kring förra sekelskiftet (1900) aktiverade sig staten i de här frågorna och har därefter agerat på olika sätt i förhållande till de lokala folkbiblioteken. Syftet med det här kapitlet är att följa och granska hur de statliga initiativen utvecklats sedan den första myndigheten på området inrättades 1912 och fram till idag.

Den historiska kontexten

Den statliga politiken kring folkbiblioteken det senaste seklet skriver in sig i en större historia om en genomgripande omvälvning av det svenska samhället. Denna går förstås att sammanfatta på olika sätt. Ett är att fokusera på de ekonomiska förhållandena och då säga att Sverige gått från att vara ett jordbruksdominerat, men blivande industrisamhälle i början av förra seklet till att nu vara ett tjänstedominerat samhälle på väg in i ett postindustriellt skede. Ett annat sätt kan vara att konstatera att det tidiga nittonhundratalets tydligt klasskiktade samhälle med skarpa konflikter mellan en växande arbetarklass och en nyligen etablerad företagarklass i början av tjugohundratalet förvandlats till ett samhälle där klassgränser och klassidentiteter förefaller uppluckrade. Man kan också beskriva utvecklingen som en förvandling från ”det befästa fattighuset” i utkanten av Europa till ett tämligen rikt välfärdssamhälle väl integrerat i Europa och världen.*

* *Det befästa fattighuset*, med undertiteln *Antimilitaristisk och socialistisk handbok* är en pamflett som utgavs år 1913 av Socialdemokratiska Ungdomsförbundet. Den redigerades av Z. Höglund, Hannes Sköld och Fredrik

Alla sådana här korta slagordsmässiga sammanfattningar är naturligtvis alldeles för grova för att tjäna till något annat än suggestiva beskrivningar av den omfattande förändring som skett på alla plan under de senaste hundra åren. De ger också en bedräglig bild av en rätlinjig och kontinuerlig utveckling från ekonomisk fattigdom, social misär, politisk orättvisa och stora klasskillnader till ett tillstånd av allmän välfärd, demokrati och social jämlikhet. Det krävs inte mycket av historiska studier för att vederlägga en sådan bild. Men det kan ändå vara värdefullt att på något sätt hålla denna oerhörda omvandling i minnet när ett helt sekels bibliotekspolitik ska tecknas i sina huvuddrag. Förhoppningsvis kan det schematiska och suggestiva i ovanstående karaktäristiker då vara till hjälp.

Vi måste ändå göra några preciseringar. Framför allt är det viktigt att problematisera bilden av den rätlinjiga och enhetliga utvecklingen. Många historiska studier vill tvärtemot understryka de motsatsfyllda och krisartade händelseförlopp som dominerar 1900-talet. Två världskrig, ett kallt krig, svåra ekonomiska kriser, utrotning av människor i industriell skala, ett otal väpnade konflikter, miljöförstöring och vetenskapliga ”framsteg” som visat sig utgöra farliga hot mot mänsklig existens är minst lika välfunna markörer av 1900-talets historia. Ett dylikt konstaterande gör bland annat den brittiske historikern Eric Hobsbawm i sin stora översikt *Ytterligheternas tidsålder*, där han tecknar en fascinerande helhetsbild över världshistorien under det förra seklet (Hobsbawm 1997). Under en stor del av århundradet ”snubblade [Europa] från den ena katastrofen till den andra”, konstaterar han (ibid. s.23). Just pendlingen mellan de extrema tillstånden, från världskrig och randen av ett kärnvapenkrig till aldrig tidigare skådad välförhållningstillväxt, står i centrum för hans imponerande syntes av denna helt nyligen avslutade historia.

Även om *modernisering* varit en grundläggande och formande aspekt under hela nittonhundratalet är denna ingalunda någonting enhetligt. I alla de ovan uppräknade förhållandena kan modernisering utan tvekan anges som en ofrånkomlig dimension, någonting som ingår som en verksam beståndsdel i såväl uppbyggnaden av välfärdssamhället som i den industriella utrotningen av judarna i Nazityskland (Bauman 1991). Det är med

Ström och väckte oerhörd uppståndelse. Ungdomsförbundets ståndpunkt var nämligen att arbetarklassen inte hade något fosterland och därför skulle vägra att ansluta sig till de nationella arméer som inom ett år skulle börja utkämpa det första världskriget. Såväl den samlade borgerligheten som ledande socialdemokrater (partiledaren Hjalmar Branting till exempel) vände sig med kraft mot Höglunds m.fl. pamflett. I vänsteruppsvinget kring 1970 utgavs den på nytt i faksimil, till och med två gånger; 1969 och 1979.

andra ord en synnerligen befogad kommentar som den norske historikern Francis Sejersted fäller i inledningen till sin historik över Sverige och Norge under nittonhundratalet: ”Vid en återblick framträder 1900-talet, modernitetens sekel framför andra, med sitt märkliga Janusansikte” (Sejersted 2005, s.10).

Det är detta Janusansikte som också kan sägas vara utgångspunkten för Hobsbawms periodindelning av världshistorien under 1900-talet. Det ”korta nittonhundratalet” som han beskriver delas in i tre ganska distinkta faser, ”ett slags triptyk eller historisk sandwich”, som han själv formulerar det (Hobsbawm 1997, s. 22). Den första fasen omfattar tiden 1914 – 1945 och betecknas ”Katastrofernas tidsålder”. Den andra tar sin början efter andra världskriget och sträcker sig till 1973 och får etiketten ”Guldåldern” (ibid.). Den tredje, slutligen, är kortare och avslutas redan 1991, med Sovjetunionens upplösning och det Kalla krigets definitiva slut. Denna era ger Hobsbawm rubriken ”Jordskredet” (ibid. s. 455).

Detta schema skulle naturligtvis kunna användas som en formande princip också för Sveriges del. Men den svenska utvecklingen skiljer sig i viktiga avseenden från den som Hobsbawm tecknar. Sverige var neutralt både i första och andra världskriget, så ”Katastrofernas tidsålder” ter sig helt annorlunda i ett svenskt perspektiv. Men en mer väsentlig skillnad, menar jag, är införandet av den allmänna rösträtten och demokratin, vilken, som Stig Hadenius uttryckt det, ”kom sent till Sverige”, nämligen inte förrän 1921. Sverige var då det sista landet i Norden att genomföra denna demokratireform (Hadenius 2008, s.45). Någon hållbar stabilitet i politik och ekonomi kunde emellertid inte omedelbart upprättas genom den allmänna rösträttens införande. I stället bör man nog konstatera att 1920-talet blev en relativt utdragen övergångsperiod, karaktäriserad av återkommande politiska och ekonomiska kriser, till en avsevärt mer stabil utveckling från 1930-talets början fram till mitten av 1970-talet (Hadenius 2008, Schön 2007, Sejersted 2005). Genom att på det viset lägga till en, i förhållande till Hobsbawms schema, fjärde period i den svenska nittonhundratalshistorien får man enligt min mening en bättre anpassad periodindelning. Denna indelning antyder också hur Sverige efterhand blir mer och mer integrerat i den globala utvecklingen; den svenska samhällsstrukturen och politiken blir allt mer lik den i resten av västvärlden. Därmed skapas en struktur för en begriplig och sammanhängande framställning, där skillnaderna i förutsättningar vid olika tidpunkter ändå framgår klart.

Folkhemmet

Många historiker har velat betrakta nittonhundratalets Sverige som socialdemokratins tidsålder. Den utveckling och förändring som landet genomgått är ett uttryck för och följd av ett i vissa avseenden specifikt socialdemokratiskt projekt att bygga ett välfärdssamhälle. Redan från början hade detta ett namn: *folkhemmet*. Det ligger mycket i det synsättet och det sätter oss i stånd att se både skillnaderna och likheterna mellan Sverige och andra välfärdsländer i världen. I relation till det övriga Europa gick Sverige under ett par decennier från cirka 1930 en egen väg. En väg som nästan genast kom att få stor internationell uppmärksamhet och uppfattas som en särskild modell för att bygga samhället. Begreppet ”den svenska modellen” spreds över världen, inte minst genom den amerikanske journalisten Marquis W Childs bok *Sweden: The Middle Way*, som utkom redan 1936. Hans bok var en entusiastisk beskrivning av hur Sverige formade ett samhälle som på ett klokt sätt navigerade mellan kapitalism och kommunism. Speciellt framhöll han svenskarnas realistiska, pragmatiska inställning och beredvilligheten att kompromissa. Eftersom det, enligt hans uppfattning, faktiskt inte fanns något ”fastslaget långtidsprogram för socialisering”, kunde en säregen svensk modell av samhällsbygge växa fram tämligen organiskt (Childs 1936, s. 164). Föreställningen om ”den svenska modellen” hade, kan man säga, därmed fått ett innehåll, även om själva termen är av senare datum.

Den svenska nittonhundratalshistorien kan också beskrivas i mer konflikt- eller kampinriktade termer. Då är det motsättningen mellan arbete och kapital som sätts i centrum. Men periodindelningen blir ändå i stort densamma. Århundradets svenska historia utmärks i ett sådant perspektiv av återkommande politiska och ekonomiska kriser och konflikter. När industrialismen bryter igenom kring sekelskiftet 1900 orsakar den både politiska och sociala konvulsioner. Konflikterna på arbetsmarknaden avlöser varandra och de två huvudmotståndarna, arbetarklassen och företagen, organiserar sig landsomfattande organisationer. På det politiska planet möter kampen för demokrati och allmän rösträtt starkt motstånd från de konservativa kretsarna kring kung Oscar II och i riksdagens första kammare. Fram till slutet av 1920-talet var klasskampen och den socialistiska omvandlingen av samhället det dominerande politiska perspektivet inom arbetarrörelsen. Kampen för den allmänna rösträtten å ena sidan och socialdemokratins anpassning till det kapitalistiska samhället och den parlamentariska demokratin å den andra utgör huvuddragen i skeendena fram till 1930-talet (Sejersted 2005, särskilt kap. 2). Per Albin Hansson, som tog över partiledarskapet efter Hjalmar Brantings död 1925, brukar framhållas som den drivande

kraften i förvandlingen av socialdemokraterna från ”klassparti” till ”folkparti”. I stället för arbetarklassen åberopar man folket som det politiska subjektet. Partiet transformeras från ett arbetarnas intresseparti som vill avskaffa det kapitalistiska systemet till folkets och medborgarnas parti som vill reformera kapitalismen (Dahlkvist 1976, Gröning 1988, Jonsson 2000, Schüllerqvist 1992, Therborn 1989). Genom en skicklig retorisk manöver kunde Per Albin Hansson lägga beslag på begreppet ”folkhem”, som egentligen sedan tidigt 1900-tal tillhört högern. Ideologiskt framstod socialdemokratin efter cirka 1930 som ett hela folkets parti, vilket bland annat ledde till framgång i riksdagsvalet 1932. Per Albin Hansson blev statsminister och kunde inleda den långa eran av socialdemokratiskt regeringsinnehav, som bortsett från några månader sommaren 1936 skulle vara fram till 1976. Inledningen var emellertid besvärlig. Socialdemokratin var splittrad och saknade en samlad politisk strategi. Fraktionsstriderna var tidvis hårda, innan Hansson lyckades få majoritet för sin linje. Denna innebar en grundläggande ideologisk-politisk förändring inom partiet. Därefter vidtog en form av kompromissmakande med tidigare politiska motståndare, särskilt bondeförbundet, som några år senare följdes av Saltsjöbadsavtalet 1938. Här flyttades kompromissen, eller samarbetsandan, från den politiska sfären till en annan arena, nämligen den industriella och fackliga (Jonsson 2000, s. 95). Två viktiga drag i överenskommelsen kan noteras. Det ena var att avtalet lade grunden för ett formaliserat samarbete mellan arbetsmarknadens huvudorganisationer, Landsorganisationen (LO) och Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF). Härmed ställdes staten och politikerna åt sidan. Det andra är att avtalet innebar ett utbyte av centrala värden. Företagen skulle fortsätta att ha hela makten över produktionens inriktning och organisering medan arbetarna tillförsäkrades en hög och stabil löneutveckling (Johansson 1989, s. 405ff).

Grunden var därmed lagd för ”den svenska modellen”. Den väckte, som vi sett, internationell uppmärksamhet av flera skäl. Den tycktes utlova en framkomlig väg mellan en ojämlig kapitalism med immanenta kriser och en diktatorisk kommunism. Gränserna mot extremerna uttrycktes klart, i snudd på nationalistiska ordvändningar, i ett tal av statsministern 1933:

Demokratin öppna fiender [...] utpekas bäst genom de vedertagna beteckningarna bolsjeviker och fascister. [...] Båda vägra att lojalt inordna sig under den demokratiska lagen för civiliserade människors samlevnad, båda vilja ersätta allas frihet med någras frihet att förtrycka andra. Båda ha också *osvenskheten* gemensamt, de efterapa främmande förebilder och lystra till paroller utifrån. (Hansson 1935, s. 108)

För att få majoritet i riksdagen var socialdemokraterna hela tiden beroende av stöd från andra partier. Under långa perioder fick man det stödet av just de exkluderade kommunisterna, så

paradoxalt nog kom detta samhällsbygge i politiskt avseende periodvis att baseras på stöd från ett parti, som man samtidigt bekämpade kraftfullt. I Schüllerqvists historieskrivning är Per Albins Hanssons kamp mot kommunisterna ett av hans viktigaste verktyg för att utmanövrera den interna oppositionen och få partiet att sluta upp bakom hans folkhemslinje (Schüllerqvist 1992, kap. 6 och 7).

Under den här tiden var socialdemokraterna utan konkurrens det största politiska partiet och intog, menar många historiker och statsvetare, i själva verket en form av hegemonisk position i samhället. Sejersteds framställning av denna period ges symtomatiskt nog rubriken ”Socialdemokratins lyckliga ögonblick” (Sejersted 2005, s. 197). Perioden kan identifieras med ”den svenska modellens” eller ”folkhemmets” uppgångs- och storhetstid, vilka är begrepp som kommit att dominera i den svenska forskningen (Frenander 1999, Hadenius 2008, Johansson 1989, Jonsson 2000, Therborn 1989). Bortsett från krigsåren första halvan av 1940-talet kännetecknas den här perioden av stabilitet. Ekonomiskt i form av en oavbruten och stark tillväxt i bruttonationalprodukten och politiskt i ett likaledes oavbrutet socialdemokratiskt regeringsinnehav. Först på 1970-talet bröts, som redan nämnts, denna unika utveckling.

Politisk kantring 1976

Det socialdemokratiska valnederlaget 1976 signalerade en kantring i svensk politik och samhällsutveckling. Även om de olika borgerliga regeringskonstellationerna 1976-82 i princip förde samma typ av keynesiansk ekonomisk politik som socialdemokraterna så framgångsrikt gjort i decennier, så har ändå perioden efter 1976 kännetecknats av kritik mot och uppbrott från gamla politiska positioner. Det sätt att organisera och sköta ekonomin, politiken och välfärden som etablerats under den föregående fasen ifrågasattes, nedmonterades och omstrukturerades i nästan alla avseenden. Den politiska stabiliteten försvann, den ständiga tillväxten ersattes av återkommande ekonomiska och finansiella kriser, de kontinuerligt minskande inkomstskillnaderna förbyttes från 1980-talet till oavbrutet ökade klyftor mellan fattiga och rika. De särdrag som utmärkt det svenska folkhemmet suddades successivt ut och, inte minst efter inträdet i Europeiska Unionen (EU) 1995, blev Sverige ett land som alla andra i Europa. Stabiliteten undergrävdes, vilket visats bland annat av vi sett fem regeringsskiften till dags dato och ett antal nya partier har gjort olika långa sejourer i riksdagen. Från den allmänna rösträttens införande 1921 till miljöpartiets inträde 1988 hade i princip samma fem partier (om än under olika namn) hela tiden representerat valmanskåren. Efter 1988 har det alltid funnits minst sex partier i riksdagen (Hadenius 2008, s. 129).

Anlägger man ett konfliktinriktat perspektiv är det likaledes uppenbart att det på 1970-talet inträdde ett brott i den successiva och stabila förändring som utgjorde folkhemstidens fundamentala kännetecken. Den exakta tidpunkten för detta brott går inte att fastställa. Snarare är det enligt min mening en fråga om en sorts brytningsprocess där flera mindre steg till slut innebär att ekonomisk politik, socialförsäkringssystem och politiska strukturer allt mer liknar dem som dominerar i övriga Europa. Denna fortgående anpassning, som fick en tydlig symbol Sveriges anslutning till den EU 1995, gör att man kan säga att folkhemmet inte längre existerar (Elmbrant 1993, Frenander 1999, Hadenius 2008, Sejersted 2005).

Också den innevarande perioden kan bestämmas på olika sätt. Ur en ekonomisk-politisk synvinkel har keynesianismen övergivits och statens roll i det ekonomiska livet har inskränkts på mångahanda sätt. Det är inte längre tal om en konjunkturmotverkande eller -överbryggande politik. Inte heller ska staten reglera marknader, eller bedriva aktivt ägande av företag. Avreglering och privatisering av en rad branscher som tidigare drivits i offentlig regi har genomförts, till exempel inom undervisningsväsendet och hälso- och sjukvårdsområdet. I statens ställe har marknaden allt mer kommit att betraktas som den viktigaste arenan för ekonomisk-politiska beslut.

Ur en politisk-ideologisk synvinkel kom nyliberalismens marknadsvänliga idéer att från 1980-talet fullständigt slå de mer vänsterinriktade och socialistiska idéerna från sjuttioalets urbrädet. En tid in på det nya millenniet tycks dock den ideologiska diskursen återigen svänga och nyliberalismen tappa mark i offentligheten. Det är dock alldeles för tidigt att sia om huruvida detta innebär en svängning till mer socialistiskt färgade ståndpunkter. Den aktuella noteringen tycks snarare vara att det blir en trängsel i mitten av det politiska spektrumet.

Ur en förvaltningssynpunkt, som inte minst är intressant i vårt sammanhang, har vad som kallats New Public Management (NPM) kommit att bli den helt dominerande formen för den offentliga förvaltningen sedan slutet av 1980-talet. Henry Bäck och Torbjörn Larsson som behandlar frågan i sin grundläggande bok om svensk politik påstår att de här idéerna har haft ovanligt stor genomslagskraft just i Sverige, men framhåller samtidigt att de ”gått som en präriebrand genom västerländska demokratier” (Bäck & Larsson 2006, s. 222 resp. 356). Grundtanken är enkel: den offentliga förvaltningen ska efterlikna det privata företagets agerande på marknaden. Konkret innebär det minskad statlig styrning av ekonomin, att konkurrens införs också i offentligt finansierade verksamheter genom så kallade beställar-

utförarmodeller eller köp-säljmodeller, en förskjutning från politik till ledarskap, övergång från regelstyrning till målstyrning samt att medborgarna alltmer kommer att betraktas som kunder på olika marknader (Montin 2004, s. 111f). Övergången sker både på statlig och kommunal nivå och kan därmed direkt komma att påverka folkbibliotekens organisation och driftsformer. Vi återkommer till frågan i avsnittet om perioden kring 1996, när bibliotekslagen infördes.

Folkbibliotekspolitikens förändringar

Mot denna, mycket grovt skisserade, bakgrund ska vi i det här kapitlet granska den svenska statens politiska göranden och låtanden angående folkbiblioteken. De frågor som särskilt står i centrum gäller hur staten *motiverar* stöd till folkbibliotekets verksamhet. *Varför* är det viktigt för staten att alls engagera sig? Vad vill staten att folkbiblioteket ska ha för *uppgift*? Hur skapas och upprätthålls folkbibliotekets *legitimitet*? Frågorna kan besvaras på olika sätt och på grundval av olika material. I det här kapitlet kommer diskussionen att begränsas till vad som kan kallas en diskursiv nivå, det vill säga att underlaget för analysen i första hand utgörs av vilka intentioner som staten explicit eller implicit uttryckt i samband med lagstiftning, utredningar och liknande. *Hur* statens intentioner implementerats i konkret verksamhet på de enskilda folkbiblioteken ligger utanför kapitlets räckvidd. Särskilt två omständigheter betingar detta. Dels är biblioteksforskningens ännu tämligen outvecklade situation en faktor som gör att denna studie med nödvändighet får en huvudsakligen deskriptiv karaktär. Någon mer heltäckande historik som den Geir Vestheim har skrivit om den norska politiken finns ännu inte i Sverige (Vestheim 1997). Man skulle rentav kunna säga att det här är fråga om en historieskrivning ”ovanifrån”, byggd på lättillgängligt offentlig källmaterial (jfr Broberg m fl 1993, s. 8). Dels är själva projektets tidsmässiga och ekonomiska ramar ett skäl till att den forskningsmässigt ”enklaste vägen” i det här fallet varit den enda möjliga. Mer ambitiösa teoretiska reflektioner måste därför i stor utsträckning utelämnas, och också i det avseende skiljer sig den här framställningen kraftigt från Vestheims ambitiösa analys.

Under det sekel som förflutit sedan den första statliga myndigheten inom biblioteksväsendet, bibliotekskonsulenterna, inrättades 1912 har många statliga initiativ i form av offentliga utredningar eller regeringspropositioner tagits. Det finns ett antal verkligt betydelsefulla sådana tillfällen, vilka på ett osökt och organiskt sätt organiserar historieskrivningen i föreliggande uppsats. Jag kommer alltså att särskilt försöka beskriva och granska viktiga drag

i de samhälleliga, politiska och kulturella förhållanden och villkor som gällde vid dessa tidpunkter; 1912, 1924, 1930, 1949, 1965, 1974, 1984, 1996 och 2009.

Vid fyra av dessa tidpunkter har folkbibliotekens allmänna uppgifter och verksamhet har varit direkta föremål för offentliga utredningar: Valfrid Palmgrens *Förslag* från 1911, SOU 1924:5 *Betänkande med utredning och förslag angående det fria och frivilliga folkbildningsarbetet: överarbetning av ett den 25 maj 1923 av Folkbildningssakkunniga avlämnat utlåtande*, SOU 1949:28 *Folk- och skolbibliotek. Betänkande och förslag avgivet av folkbibliotekssakkunniga* samt SOU 1984:23 *Folkbibliotek i Sverige, betänkande av folkbiblioteksutredningen*. I andra utredningar har folkbiblioteken behandlats mer marginellt, t ex i Litteraturutredningens betänkande 1974:5 eller i de övergripande kulturutredningarna, SOU 1972:66 *Ny kulturpolitik*, SOU 1995:84 *Kulturpolitikens inriktning* och SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen*. Och vid två tillfällen, 1930 och 1965, fattade riksdagen, utan föregående utredning, beslut med ganska vittgående konsekvenser för folkbiblioteken.

Utredningarnas karaktär skiftar på olika sätt, delvis beroende på om de är bibliotekspolitiska utredningar, eller allmänna kulturpolitiska sådana. Av de fyra bibliotekspolitiska utredningarna finns det en tydligare ideologisk ton i de första två än i den tredje. Denna ideologiska ton återkommer och förstärks sedan märkbart i den fjärde utredningen från 1984. Här syns inflytandet från den allmänna kulturpolitikens målsättningar klart: folkbiblioteken har en viktig funktion i att fungera som alternativ till den kommersiella bokmarknadens mindre lödiga produkter. Därigenom uppfyller man målsättningen om att ”motverka kommersialismens negativa verkningar”. I den senaste kulturutredningen, som ägnar biblioteksfrågan ett rätt omfattande avsnitt, är inriktningen avsevärt mer administrativ/organisatorisk, medan den är tämligen tyst om folkbibliotekens roll och funktion i samhället.

Därtill kan man säga att det statliga förhållningssätt som kommer till uttryck i utredningarna, i deras direktiv och i ministrarnas kommentarer är i grunden genomgående *positivt* fram till 2009. I helheten av denna utveckling går det att urskilja en långsiktig trend i statens förhållande till folkbiblioteken, en berättelse som ligger som en bärande bjälke genom de hundra åren: staten vill att folkbiblioteken ska öka samordningen och samverkan sinsemellan,

för att därigenom kunna öka ”effektiviteten” i verksamheten och att efterhand utjämna de stora skillnader som förelåg när de första statliga initiativen togs i början av 1900-talet.*

De utredningar som görs och de beslut som fattas speglar en verksamhet som är en sorts framgångspromenad som hela tiden gör folkbiblioteken bättre: fler besök, fler böcker, fler utlån, successivt nya medier, breddad verksamhet etc. Det är ett återkommande omkväde fram till den senaste utredningen. Där har tongångarna ändrats. Kanske är det så, att vi nu ser slutet på denna utveckling? I utredningen från 2009 kan man mellan raderna märka en viss skepsis gentemot den positiva värdering som dominerar i tidigare utredningar. Kanske håller folkbiblioteken på att tappa greppet? De farhågor som antyds synes besannade med de senaste årens biblioteksstatistiska upplysningar, där nedgången i såväl besök som utlån är tydlig (se Höglund i denna volym). Folkbibliotekens roll förefaller ha drabbats av oklarheter och staten ser ett behov av förändringar. Signifikativt nog går de förslag som formuleras även nu på 2000-talet i samma riktning som den tidigare utvecklingen under det förra seklet; det är ännu mer samverkan och samordning som efterlyses. Som vi ska granska närmare i avsnittet om 2009 års bibliotekspolitik, så ges Kungliga Biblioteket ett nationellt ”samordningsuppdrag” som omfattar även folkbiblioteken.

Vad staten alltså hela tiden försökt uppmuntra och initiera är en ökad *ordning* i den brokiga flora av bibliotekstyper som fanns för drygt hundra år sedan. Då existerade förvisso kommuner som hade sina egna allmänna bibliotek. Samtidigt fanns på många håll också sockenbiblioteken med anor från början av 1800-talet samt olika slags föreningsbibliotek, knutna till studiecirkelverksamheten inom olika folkrörelser (nykterhets-, frikyrko- och arbetarrörelserna). Vid sidan om dessa existerade också enstaka privata, kommersiella lånebibliotek (Andersson 2009, s. 42ff, Torstensson 1996, s.136ff.). Såvitt man kan tolka positionerna på den diskursiva nivå som den här uppsatsen utspelar sig förefaller statens förhållande till den konkreta verksamheten ute i kommunerna hela tiden varit tämligen försiktig. Ur de offentliga dokument (lagar, propositioner, utredningar etc.) som lägger grunden för den här framställningen är det svårt att utläsa några riktigt kraftfulla styrande ingrepp från statens sida. Principen om den kommunala självstyrelsen respekteras och de verktyg staten använder är i princip av två slag: ekonomiskt stöd, som i relation till de

* Perspektivet kan på så sätt sägas likna det som läggs ut i Dan Anderssons avhandling *Folkbibliotek makt och disciplinering* från 2009. I avhandlingen tillämpar Andersson ett foucaultskt angreppssätt som i hög grad fokuserar på *hur* centralisering och effektivisering drevs fram och därigenom tyvärr tenderar att skjuta frågorna om *vem* som driver utveckling och *varför*, i bakgrunden.

resurser kommunerna själva satsar är tämligen blygsamt, och en form av mestadels indirekt myndighetsutövande (jfr Lars Seldéns kapitel). De instrument som då använts har varit, först, bibliotekskonsulenterna och, sedermera, Statens Kulturråds avdelning för folkbibliotek, vilka haft en inspekterande och rådgivande roll gentemot de allmänna biblioteken i kommunerna.

Den här uppsatsen ska mer i detalj visa hur denna långsiktiga trend faktiskt tagit sig ut i nationella politiska beslut och diskurser. De nio tidpunkter som nämndes ovan kommer att utgöra skelettet för framställningen. Vägen fram till den första beskrivs ingående i Magnus Torstenssons bidrag, så här görs bara ett avstamp med en kort beskrivning av situationen.

1912 – Ett epokgörande beslut

Det första decenniet efter sekelskiftet 1900 karaktäriserades i Sverige av starka politiska och sociala spänningar. Kampen för demokrati och allmän och lika rösträtt drevs hårt av liberaler och socialdemokrater, starkt uppbackade av en betydande och vital kvinnlig rösträttsrörelse (Hadenius 2008, Hedvall 2011, Norborg 1999, Sejersted 2005). Under segt motstånd tvingades det konservativa lägret steg för steg på reträtt (Norborg 1999, s. 178). Efter en i jämförelse med övriga nordiska länder ganska långvarig kamp nåddes småningom målet, men alltså inte förrän 1921. I riksdagsvalet det året förverkligades för första gången allmän och lika rösträtt för alla myndiga svenskar, kvinnor som män. När den första så kallade biblioteksförfattningen beslöts 1912 var sålunda alla Sveriges kvinnor och mer än hälften av dess vuxna manliga befolkning uteslutna från politiskt inflytande. Det är en viktig omständighet att ha i minnet.

Klasskampen var hård. 1900-talets första decennium hade utmärkts av flera konflikter mellan arbetare och arbetsgivare. Båda grupperingarna hade organiserat sig och successivt byggt upp sina styrkor. Landsorganisationen (LO) grundades 1898 och några år senare var det företagarnas tur, när Svenska Arbetsgivarförbundet (SAF) formades 1902. Arbetarklassen var onekligen en växande kraft i samhället, men hade att kämpa inte bara mot SAF. Staten, det vill säga de konservativa regeringarna vid sekelskiftet, oroade sig för fackförbundens växande styrka och försökte genom lagstiftning stävja deras möjligheter att agera.

Spänningarna mellan arbetare och företagare lindrades inte av den depression som inträdde 1908 och 1909, då industriproduktionen sjönk två år i rad (Schiller 1967, s. 115, 124).

Storstrejken 1909 var en kulmination som innebar ett smärtsamt nederlag för arbetarrörelsen.

Fackliga aktivister och förtroendevalda avskedades och många av dessa valde att emigrera, bland annat till USA. Medlemskapet sjönk drastiskt, ner till ungefär halva antalet året efter strejken (Norborg 1999, s. 146). ”Arbetarrörelsen befann sig i kris”, konstaterar historikern Bernt Schiller korthugget i sin analys av händelseförloppet (Schiller 1967, s. 169f).

Sverige utsattes med andra ord för starka slitningar. Landet hade också nyligen så att säga förlorat sina ena hälft. Den fredliga upplösningen av unionen mellan Sverige och Norge (som ingått i samband med Napoleonkrigen knappt hundra år tidigare, 1814), var naturligtvis ett slag mot den svenska självbilden. Även om Sveriges förflutna som europeisk stormakt sannerligen tillhörde historien fanns det krafter som gärna sett ett militärt ingripande för att vidmakthålla unionen. Upplösningen rubbade den tidigare balansen och självkänslan. Historikern Bo Stråth, som i samband med hundraårsminnet av upplösningen publicerade en grundlig analys av unionsperioden, kunde lakoniskt konstatera: ”Självsäkerheten från förr var borta” (Stråth 2005, s. 512).

I en form av psykologiserande resonemang om den svenska mentaliteten åren efter unionsupplösningen ville Stråth lansera en kompensationsstrategi. Efter att Norge och Sverige sålunda gått skilda vägar sköt ”moderniserings- och framtidstänkandet” i Sverige fart på allvar. En ”propp av reformmotstånd gick ur och en konservativ reformstrategi utvecklades [...] som ett svar på smäleken i samband med unionsupplösningen får man tänka sig” (Stråth 2005, s. 529). Han är inte ensam om tanken. Också idéhistorikern Conny Mithander har varit inne på den. I början av nittonhundratalet, skrev han i en uppsats, ”föddes en ny, framåtblickande och fredlig stormaktsdröm: visionen om Sverige som en kommande industriell och ekonomisk världsmakt” (Mithander 2000, s. 205). Det var en vision som förordades och hade sin förankring i flera politiska läger. Den formulerades emellertid främst av den så kallade unghögern, en gruppering av intellektuella som var både konservativ och framstegsvänlig och vars ledande namn var Rudolf Kjellén, professor i statsvetenskap vid den nybildade högskolan i Göteborg. (ibid. s. 206ff).

Den svenske etnologen Åke Daun sammanfattade effektivt och elegant situationen i en uppsats om Gustav Sundbärg, professor i statistik och legendarisk emigrationsutredare:

Samhällets över skikt var starkt konservativt och fruktade arbetarklassens politiska och fackliga medvetenhet. Statsmakterna ingrep med nyskrivna lagar mot politisk och facklig agitation och lejde militären mot strejkande arbetare. Storstrejken 1909 uppvisade klart de djupa klassmotsättningarna. Striden om den allmänna rösträtten var hård, likaså

motsättningarna mellan högern och vänstern i försvarsfrågan. Unionsupplösningen 1905 och Danmarks starka ekonomiska ställning gav ytterligare anledning till allmänt missmod. (Daun 2001, s.108f)

Missmodet och melankolin var inte något som präglade bara svenska intellektuella.

Idéhistorikern Svante Nordin har i sin bok *Filosofernas krig* redogjort för hur Europa av många av dåtidens intellektuella upplevdes som trött och handlingsförlamat. Kontinenten behövde ruskas om och ryckas upp ur sin skenbara letargi. Första världskriget hälsades, åtminstone inledningsvis, som den signal som skulle återge Europa livskraften från förr. Nyssnämnde Rudolf Kjellén var en som i Sverige uttryckte förhoppningar om att kriget måtte innebära förnyelse av gamla förfelade ideal (Nordin 1998, kap 1). Sådana idéer om någon sorts återfödelse skulle, som vi vet, komma på skam i det världskrig som skulle skörda miljontals unga mäns liv och medföra fyra kejsardömens (tyska, ryska, österrikisk-ungerska och ottomanska) fall och en fundamental omritning av Europas karta (Hobsbawm 1997, kap. 1).

Samhälleligt brytningsskede

Samhället befann sig vid sekelskiftet 1900 med andra ord i ett både långsiktigt och akut brytningsskede. Den långsiktiga trenden betydde ett uppbrott från hierarkier, adelsvälde och kungamakt. Den akuta brytningen var förstas första världskriget som i högsta grad kom att påskynda den långsiktiga omvandlingen. Industrialismen, parlamentarismen och den representativa demokratin var på väg. Nya sociala och demografiska strukturer trädde fram. Etnologen Orvar Löfgren beskrev i en inflytelserik bok läget i samhället kring det förra sekelskiftet i följande ordalag: ”1880- och 1890-talen var en tid fylld av oro och polarisering i det svenska samhället. Ståndssamhället hade vittrat sönder och traditionella normer kring hierarki, lojalitet och förnöjsamhet fungerade inte längre. [...] Nu skedde en radikal omgruppering i det sociala landskapet. Det växande arbetarproletariatet på landsbygden och i städerna sågs som ett allt större hot mot den sociala ordningen” (Löfgren & Frykman 1979, s. 117f).

Den omvandling samhället genomgick möttes med fruktan och misstro såväl som med entusiasm och optimism. Det gamla samhällets överklass var, inte förvånande, motsträvig och misslynt, medan framstegstro och utvecklingsoptimism bredde ut sig på andra håll, framför allt i industri- och företagarkretsar (Frängsmyr 2000, s 207). Den ”sociala frågan”, det vill säga fattigdom, usla boendeförhållanden, alkoholmissbruk och andra bekymmer som främst

drabbade den fattigare delen av befolkningen, kunde åtgärdas på olika sätt. Ökad industriell aktivitet och ”moralisk upprustning” anfördes av olika delar av borgerligheten som recept (Löfgren & Frykman 1979, s.119).

Arbetarrörelsens politiska kamp för demokrati och socialism och de därmed förbundna bildningssträvandena var en annan sida av tron på en ljusare framtid. I processen var många aktörer och institutioner involverade och verksamma. En av de institutioner som bar upp den nya tiden var folkbiblioteket. Redan sedan länge hade biblioteket förknippats med upplysning och bildning och dess betydelse för att forma det nya samhällets medborgare kom vid den här tiden i fokus i Sverige.

På annan plats i den här volymen har Magnus Torstensson ingående skildrat hur tillkomstprocessen såg ut. Här kan vi därför nöja oss med att konstatera att staten 1912 tog ett fast grepp över folkbibliotekens utveckling. Åtminstone hade den skaffat sig goda verktyg för att påverka deras framtid där det mest betydelsefulla var tillsättandet av bibliotekskonsulenterna. Men det är viktigt att komma ihåg att själva driften av biblioteken fortfarande låg hos kommunerna respektive de olika folkrörelseorganisationerna. Bibliotekskonsulenternas funktion skulle vara vägledande genom att bistå med råd och upplysningar, ge ut en normalkatalog, anordna kurser och författa en lärobok i biblioteksskötsel (*Förslag angående statsunderstöd ...*, s. 34).

Statsmakten och den ledande eliten i samhället såg positivt på bibliotekens existens. De betraktades som utomordentligt viktiga folkbildningsinstitutioner och härdar och spridningscentraler för de ledande samhällsklassernas kultur. I en jämförande analys av Palmgrens utredning och 1995 års kulturutredning konstaterar Joacim Hansson angående Palmgrens synsätt att ”[b]iblioteken ses som anstalter som ska bidra till samhällsmedborgarnas förädling” (Hansson 1997, s. 76). Detta perspektiv ligger som en underliggande styrande princip i hela hennes engagemang i biblioteksfrågan. Hon hyste aldrig några tvivel om ”bibliotekets oskattbara betydelse som kulturbärare af första rang” (Munch-Petersen 1911, s. 8). De möjligheter de rätta böckerna hade att bibringa nationens hela befolkning sunda idéer och värderingar kunde knappast överskattas, menade hon. Det är därför inte att undra över att hon ägnade nästan trettio sidor i sitt förslag åt att diskutera de olika biblioteksformernas (skolbiblioteken respektive de allmänna) bestånd. Men det är intressant att notera att hon också underströk en mer krasst ekonomisk vinning som kan bli

följden av en satsning på allmänna bibliotek för hela befolkningen. Det gällde här att följa ”mäktiga kulturländer” som England, USA och Tyskland vilka alla hade insett bokens, bildningens och bibliotekens betydelse för att ”höja ett folks intelligens och andliga lifaktighet”. Och det var bara ett folk som stod på högsta bildningsnivå som kunde ”blifva och förblifva utvecklingsdugligt och konkurrenskraftigt på världsmarknaden” (s. 51). Palmgrens idéer anammades av den sakkunniggrupp som utarbetade det förslag som riksdagen antog 1912. Vi kan med andra ord sluta oss till att ett av statens främsta *motiv* för att stödja folkbiblioteken var att de genom sina folkbildande funktioner skulle medverka till folkets upplysning och förädling. I sin tur kan detta motiv sorteras in under ett mer övergripande, som kan karaktäriseras som inordning av de lägre klasserna i en samhällsomdaning som skulle vila tryggt i den bildade och besuttna överhetens händer (Andersson 2009, Hansson 1998, Torstensson 1996). Den *legitimitet* som krävdes för att folkbiblioteken verkligen skulle kunna spela denna roll hämtades i att de riktades till *alla* grupper och klasser i samhället. Inget medlemskap och inga utlåningsavgifter skulle krävas för att nyttja bibliotekens resurser.

Palmgren underströk i sin utredning 1911 å det starkaste detta krav om att inga låneavgifter skulle tas ut och att biblioteken skulle rikta sig till *hela* befolkningen. I detta avseende, liksom i flera andra, slår inspirationen från de amerikanska *public library*-idéerna tydligt igenom. Några år tidigare hade hon ju, på regeringens uppdrag genomfört en månads lång studieresa i USA för att lära känna verksamheten där. Denna rapporterade hon i boken *Bibliotek och folkuppfostran: anteckningar från en studieresa i Amerikas Förenta stater*. Det är spännande att se hur hon i sina skrifter formulerade en idé om bibliotekets uppgift som långt senare skulle konceptualiseras som ”en lågintensiv mötesplats”*. Hon resonerade i sin utredning om hur biblioteket skulle vara ett ”sammanhållande band” i samhället, ”den plats, där alla, ung och gammal, hög och låg, fattig och rik kunna samlas” (Munch-Petersen 1911, s. 49f). Det var helt följdriktigt att hon ville att beteckningen ”allmänt bibliotek” skulle stadfästas. Epitetet ”folk” hade på den här tiden ett tydligt nedsättande och deklasserande innehåll, och associerade alldeles för starkt till arbetarrörelsens språkbruk, menade hon. Namnfrågan

* Begreppet myntades av Ragnar Audunson i artikeln ”The public library as a meeting-place in a multicultural and digital context: The necessity of low-intensive meeting-places”, publicerad i *Journal of Documentation* 2005.

engagerade också den sakkunniggrupp som bearbetade Palmgrens utredning till det *Förslag angående statsunderstöd åt kommunala bibliotek, skolbibliotek och vissa riksorganisationers bibliotek*, som riksdagen behandlade året efter, 1912. En av de sakkunniga reserverade sig mot namnet ”kommunala bibliotek” och vidhöll att de skulle kallas ”folkbibliotek”, såsom var fallet i 1905 års kungörelse.

Bristen på enhetlig organisation

I perspektivet av den nationella folkliga bildningsambitionen var det uppenbart problematiskt att de enskilda biblioteken hade så olika standard och i alldeles för stor utsträckning helt enkelt var undermåligt utrustade. I sin utredning ägnade Palmgren många sidor åt att beskriva och beklaga detta tillstånd. Utan tvekan var ”*bristen på enhetlig organisation*” det mest besvärande, menade hon och pekade både explicit och implicit ut vilken uppgift staten borde fylla i relation till denna alltför brokiga mångfald av folkliga bibliotek (Munch-Petersen 1911, passim; citat fr. s. 43).

Med den förordning som beslöts 1912, och som i allt väsentligt alltså följde de förslag Palmgren hade gett, var grunden för statens engagemang i folkbiblioteken därmed lagd. Det förnämsta verktyget var den *myndighet*, som, hur begränsad till omfånget den än var i början, skapades i och med inrättande av konsulenttjänsterna.

Ekonomiska, kunskapsmässiga och ideologiska verktyg hade också skapats och alla dessa skulle komma att brukas i omkring sex decennier. De ekonomiska bidragen var redan 1912 tämligen blygsamma, åtminstone ur statens synvinkel, och snart kom de att urholkas än mer. Det hindrade inte att de till att börja med kunde ha stor betydelse för det enskilda bibliotek som mottog stödet. Två år efter beslutet inföll första världskriget och även om Sverige var neutralt påverkade detta svensk ekonomi med en kraftig inflation. På 1920-talet stod det klart att de summor som folkbiblioteken kunde ansöka om i statliga bidrag var nästan löjligt låga. Den begränsning till ett maximum om 400 kr, som stadgats 1912 var fortfarande oförändrad. En reform, eller åtminstone en justering av nivåerna blev alltmer pockande. Sveriges Allmänna Biblioteksförning (SAB) sände 1919 genom sin styrelse en skrivelse till regeringen (eller till ”Konungen” som man skrev på den tiden) med en sådan propå. Man ansåg att en ”revidering i vissa avseenden [var] av behovet påkallad” när det gällde ersättningen och föreslog att maximigränsen ”här liksom i Danmark” helt och hållet avskaffades (BBL 3/1919, s. 128f). Något direkt gehör fick man dock inte, men en utredning

tillsattes i början av tjugotalet. Dess *Betänkande med utredning av och förslag angående Det fria och frivilliga bildningsarbetet*, SOU 1924:5, ledde inte heller till några väsentliga förändringar i statens förhållningssätt. Först i statsverkspropositionen 1930 kom en efterlängtd uppskrivning av bidragens storlek.

Valfrid Palmgren

Tillkomstprocessen vid den första biblioteksreformeringen var kort och intensiv. Det finns flera anmärkningsvärda omständigheter att dröja vid. Här ska vi stanna vid tre, alla knutna till processens huvudperson: Valfrid Palmgren. Den första är förstås att hon var kvinna. Vid den här tiden var kvinnornas plats i samhället ännu mycket starkt kringskuren och i princip begränsad till privatlivet. Rösträtten var i stort sett dem förmenad (änkor som ärvt mannens företag kunde ha viss rösträtt i kommunala val). Det skulle dröja nästan ett årtionde efter att hennes förslag i sina huvuddrag röstades igenom i riksdagen tills den allmänna rösträtten genomfördes och ett fåtal kvinnor (blott fem stycken) skulle ta plats i riksdagen. Ytterligare nästan tre decennier skulle förflyta innan den första kvinnan kom in i regeringen, Karin Kock 1947 (Ohlander 2000, s. 106). Att en kvinna på det vis som Palmgren gjorde tog plats i offentligheten och dessutom formulerade förslag till nationell politik, var med andra ord synnerligen exceptionellt.

Palmgren var därtill akademiker. Hon hade avlagt filosofie doktorsexamen 1905 och också det var synnerligen ovanligt. Kvinnor förväntades inte genomgå högre studier, ens på gymnasienivå. Även om de formellt sett tilläts avlägga studentexamen från 1870 skulle det dröja till 1920-talet tills de fick komma in på läroverken och därmed kunna genomgå samma utbildning som männen. Rätten att skrivas in på universitetet hade erövrats 1873, men det var naturligtvis en försvinnande minoritet som kunde utnyttja den. Den första kvinnliga doktorexaminationen ägde rum 1883, då Ellen Fries erövrade doktorshatten med en avhandling i historia (Frängsmyr 2000, s. 194ff, Ohlander 2000, s. 42f).

Redan dessa omständigheter gör Palmgren till en utomordentlig personlighet i Sveriges historia och en pionjär inte bara för folkbiblioteksrörelsen i landet, utan också för kvinnorörelsen (jämför Myrstener 2012). Men det finns ytterligare ett intressant förhållande att uppmärksamma när det gäller Palmgren och det är hennes politiska tillhörighet. I forskningen om de svenska folkbibliotekens historia har Joacim Hansson hävdat att det går att vaska fram en underliggande ideologisk hållning som hämtar mycket inspiration från

konservativa idéer (Hansson 1998, s. 139f). Hanssons uppfattning har senare fått stöd i Dan Anderssons avhandling från 2009. Implicit i den här analysen skulle då ligga att folkbibliotekens utveckling kom att styras i hög grad av samhällets överhet, och inte av folket självt. Andersson kan på visst sätt sägas driva den tesen vidare i det att han starkt understryker folkbibliotekens medverkan i disciplineringen av folket. Folkbiblioteket, hävdar han, blev en apparat ”för fostran av lämpliga medborgare i det moderna samhället” (Andersson 2009, s. 193).

Denna uppfattning har dock inte stått oemotsagd. I en kritisk recension i *Dansk Biblioteksforskning* av Anderssons bok vill uppsalaforskaren Kerstin Rydbeck lyfta fram folkbibliotekens förankring i folkrörelserna och menar att folkbiblioteken lika väl kan ses som ett ”initiativ nedifrån”, avsett att ”stärka demokratin” och ”fungera frigörande” (Rydbeck 2010, s. 50). Det är knappast att ta till överord att hävda att svensk folkbibliotekspolitik i efterhand i stor utsträckning kommit att uppfattas som framstegsvänlig, starkt demokratiskt inriktad, öppen och universalistisk. Inte minst inom verksamheten själv har denna bild tenderat att breda ut sig. Är detta då en vanföreställning? Det är obestridligt att de fundamentala idéerna formulerades av en kvinna som tillhörde dåtidens konservativa partigruppering. Under några år representerade hon högern i Stockholms stadsfullmäktige. Hur kan det komma sig att en högerkvinna gav både form och innehåll åt en politik som bär tydliga drag av ståndpunkter som sedermera snarast kommit att förknippas med socialdemokratin?

Det går naturligtvis inte att här ge ett fullödigt svar på den frågan. En viktig aspekt att utreda vore i så fall att närmare bestämma i vilken utsträckning socialdemokratin ideologi så att säga ligger inom modernitetens idéfär rent allmänt, och därmed kunnat delas med till exempel konservativa grupperingar som också varit positiva till delar av samhällets moderniseringsprocess. En annan aspekt går mer in på hur de konservativa förhöll sig vid denna tid. Förutom det tämligen generella svar om folkbiblioteksideologins konservativa rötter som ges av Hanssons analys, menar jag att man måste se närmare på de idéer som omfattades av de dåtida konservativa, liksom även de kopplingar som Palmgren kan ha haft till dessa. Det är också en forskningsuppgift som ligger utanför ramarna för den här studien, men några förhållanden kan antydast. Jag menar att en del av förklaringen står att finna i att högern helt enkelt rymde en progressiv och reformvänlig falang. En konservatism som förhöll sig smidigt och pragmatiskt till de stora politiska frågorna i början av förra seklet. Trots

motstånd mot allmän rösträtt och ett parlamentariskt politiskt system uttryckte framför allt den så kallade unghögern en tro på förändring och framsteg. Ovan stiftade vi bekantskap med statsvetarprofessorn Rudolf Kjellén, som var en av riktningens mest prominenta företrädare. Även om dess starkaste förankring fanns i Göteborg, var unghögern också representerad i Stockholm. Mig veterligen har ingen närmare forskat kring Palmgrens relationer till denna unghöger, men det förefallet inte sökt att tänka sig att sådana fanns.

1930 – statens ekonomiska åtagande ökar

Perioden kring första världskriget hade varit ovanligt dramatiskt och växlingsrik med starka klassmotsättningar och konflikter mellan organisationer och meningsskiljaktigheter mellan de ledande politiska partierna. Stormarna hade emellertid ridits ut och förutsättningarna tycktes trots allt goda för en lugnare politisk utveckling fastän vägen dit var längre än många trott (Hadenius 2008, s. 49).

Utvecklingen på tjugotalet skulle i vissa avseenden innebära ett upprepande av tiotalets politiska och ekonomiska instabilitet, om än med andra aktörer inblandade. Till arbetarrörelsens besvikelse ledde inte den allmänna rösträtten 1921 till att det skapades en stabil politisk majoritet i riksdagen, motsvarande den arbetarklassen hade i befolkningen som helhet. De tio åren efter rösträtsreformen kom i stället att se sju olika regeringskonstellationer, där statsministerposten växlade mellan alla de tre stora riksdagspartierna; högern, liberalerna och socialdemokraterna (Norborg 1999, s. 290). De politiska motsättningar var skarpa, vilket kom till tydligt uttryck i samband med andrakammarvalet 1928, som gått till historien som ”kosackvalet”. Arbetarrörelsens två partier (socialdemokrater och kommunister) hade ingått valsamarbete, vilket framkallade starka reaktioner hos Högern vars valkampanj blev synnerligen oförsonlig. På affischer över hela landet kunde svenskarna läsa att ”[e]n var som röstar på arbetarepartiet röstar för Moskva”. Statsvetaren Peter Esaiasson, som skrev en avhandling om svenska valkampanjer, betecknade ändå parollen som ”jämförelsevis återhållsam”: på andra affischer beskylldes arbetarpartierna för att verka för ”familjebandens upplösning, barnens förvildning och sedernas förfall” (Esaiasson 1990, s. 146. Affischerna är elektroniskt tillgängliga i LIBRIS, t ex: http://affischx.kb.se/ex/B1_Oc_1928_41.jpg).

Växlingarna i ekonomin var likaledes påtagliga. Strax efter krigsslutet kom en djup depression med mycket höga arbetslöshetstal (upp till 27 %). En bit in på 1920-talet återhämtade sig konjunkturen och även om arbetslösheten fortfarande var betydande kunde en viss standardökning komma folkflertalet till del. Mot slutet av årtiondet vände utvecklingen återigen och med börskraschen i New York i oktober 1929 föll kapitalismen ner i sin dittills djupaste kris (Norborg 1999, s. 70, Schön 2007, s. 327). Överallt i den kapitalistiska delen av världen bredde arbetslöshet och fattigdom ut sig.

Situationen var inte annorlunda i Sverige. Fram emot 1930 steg arbetslösheten brant och närmade sig siffrorna från tio år tidigare. Oron på arbetsmarknaden var stor och strejker och lockouter avlöste varandra. En av dessa konflikter kom att få synnerligen ödesdigra och tragiska konsekvenser. Vid en strejk i Graningeverken i Ådalen kallade ägarna in strejkbrytare. När några av dessa blev misshandlade rekvirerade länsstyrelsen militär hjälp. De lokala fackföreningarna organiserade i protest ett stort demonstrationståg. När detta vägrade att följa militärens anmodan om att stanna öppnade denna eld och fem personer dödades och fem sårades (Norborg 1999, s.192). Opinionsstormen mot militären och regeringen blev stark, men trots den uppjagade stämningen kan man i efterhand konstatera att Ådalen 1931 snarast markerade slutet av ett turbulent skeende och i stället signalerade inledningen till en lång period av samförstånd såväl i politiken som på arbetsmarknaden.

Denna häftiga och dramatiska inrikespolitiska utveckling hade sin motsvarighet – eller, rättare, överträffades av – utvecklingen i resten av Europa. I många länder förekom oroväckande antidemokratiska tongångar. I Italien hade fascisterna under ledning av Benito Mussolini tagit makten redan 1922. I Tyskland växte successivt det folkliga stödet för det nazistiska partiet med Adolf Hitler som ledare tills att det 1933 segrade i valet till riksdagen. När Hitler i mars det året tillträdde som rikskansler dog slutligen den demokratiska Weimarrepubliken. Det av Hitler proklamerade ”tusenårsriket” kom att inleda sin tolvåriga existens.

Om det berodde på den allmänna politiska och ekonomiska instabiliteten att biblioteksutredningen från 1924 inte kom att avsätta några konkreta resultat ska vara osagt här. Det som betänkandet underströk låg emellertid helt i linje med tidigare ståndpunkter och attityder. Återigen betonades folkbibliotekens viktiga roll i folkbildningen. Utredningen ansåg att de var det ”mest effektiva bildningsmedlet”, bland annat i samband med det man i

anslutning till en stark strömning inom Arbetarnas Bildningsförbund kallade ”självbildningsarbetet” (SOU 1924:5, s. 14f). Vikten av att folkbiblioteket skulle vara ”ett *allmänt* bibliotek”, det vill säga att det var öppet för alla, underströks likaså: ”Olika samhällsklasser och parter, olika intressen, olika åldrar skola kunna mötas inom folkbiblioteket” (ibid.). Inte minst uppmärksammades barnen som en viktig grupp för biblioteken att arbeta med. USA framhölls som ett föredöme häri. Ett annat föredöme som utredningen gärna riktade blickarna mot var Danmark, särskilt i samband med att man föreslog att bibliotekarierna borde få viss utbildning. I Danmark hade då precis nyligen *Statens biblioteksskole* startats och de sakkunnigas önskan om att en liknande utbildning borde införas i Sverige var stark. Utbildningen betraktades rentav som en ödesfråga och kunde inte uppskjutas ”utan fara för att folkbiblioteksarbetet i Sverige skall fördröjas i sin utveckling” (ibid. s. 31).

Utredningen tryckte, liksom Palmgren och 1912 års kommitté, med kraft på nödvändigheten av samordning och centralisering av verksamheten. I sammanfattningen uttrycktes detta mycket klart. Där fastslogs att sakkunnigas mål hade varit att ”*dels* befordra en mera effektiv och mera kvalificerad biblioteksverksamhet inom såväl folkbibliotek som studiecirkelar, *dels* foga stora och små bibliotek samman i ett system, där de större kommunerna [...] understödja biblioteksverksamheten i mindre väl utrustade kommuner” (ibid. s. 68).

Biblioteksbladet införde i nr 2, 1924, en sjutton sidor lång refererande kommentar till utredningen. Kommentaren andades tillfredsställelse med det mesta som utredarna kommit fram till. Det noterades bland annat att utredarna i flera fall inspirerats av förhållandena i Danmark, vilket mottogs mycket positivt (BBL 1924:2 ss. 34ff). Vårt södra grannland framhölls ofta, vilket påpekats ovan, som ett föredöme när det gällde folkbibliotekens organisation och arbete. Tidskriftens redaktör, Fredrik Hjelmquist, hade varit en tongivande medlem i utredningen, varför det knappast är förvånande att betänkandet möttes med stor entusiasm från det hållet.

Av alla förslag som framfördes stöttade ecklesiastikministern egentligen bara ett: en ökning av de statliga anslagen. Den var dock påtaglig - över 40 % - vilket väl får sägas ge en antydning om att folkbiblioteken behandlades med viss välvilja. Och trots sin karaktär av parentes bekräftar ändå utredningen folkbibliotekens allmänna ställning: deras legitimitet i det ”politiska systemet” är hög.

1930 års författning

Början av 1930-talet framstår i ett svenskt sammanhang på många sätt som en nytänkande, radikal och optimistisk period. Intellectuellt, inte minst ur ett allmänt ideologiskt och politiskt perspektiv innebar trettioåret en sorts nytändning. En grupp kulturforskare ville sålunda i ett projekt sätta etiketten ”Det moderna genombrottets andra fas” på denna tid (Nolin (red) 1993). Beteckningen syftar förstås på det som i litteraturhistorien går under namnet ”det moderna genombrottet” på 1880-talet med författare som Georg Brandes och August Strindberg. Då formades det förhållningssätt som senare kom att kallas ”kulturradikalismen”. I en uppsats som emanerade från det nämnda projektet gjorde idéhistorikern Crister Skoglund följande karaktäristik av detta förhållningssätt. Föreläsarna underströk bland annat att människan var ”god” och ”utvecklingsbar hela livet”, ett synsätt som gjorde självbildningstanken central för de kulturradikala. Vidare var man rationalister och antimetafysiker och framhöll ”naturvetenskapen som förebild för hur kunskap nås”. Darwin och Spencer var stora inspiratörer och en sorts optimism angående människans evolution till allt högre och bättre stadier fördes (Skoglund 1993, s. 113f, se också Richardson 1963, ss. 94ff).

När den andra fasen inföll kring 1920- och 30-talen var, betonade Skoglund, den mest ogrundade framtidsoptimismen borta, men andra inslag i själva förhållningssättet bestod. Föreställningar som ”kamp mot förljugenheten”, ”kamp mot all slags metafysik” och ”idealet om den fristående kritikern” liknade dem som förts till torgs i slutet av 1800-talet (ibid. s. 120f). Besläktad med sådana antimetafysiska och rationalistiska tankegångar var funktionalismen, som slog igenom på Stockholmsutställningen 1930. Ursprungligen handlade den om ett nytt sätt att betrakta arkitektur. Avgörande var att byggnadernas funktion skulle styra dess utformning och uttryck. Man tog avstånd från tidigare epokers mer eller mindre svulstiga utsmyckningar som inte hade någon relation till vad byggnaden eller rummet skulle användas till. Utställningen mottogs med oerhört intresse, både i Sverige och utomlands. Totalt inregistrerades fyra miljoner besökare (hela Sveriges befolkning vid tidpunkten var ca 6 miljoner!). Omdömena i tidningspressen och bland kulturskribenter om dess innehåll var skiftande. Utställningen uppfattades av många som ”osvensk”, när den propagerade för industriell masstillverkning (Rudberg 1999, s. 188f). Men den kunde också, som Bertil Nolin konstaterade med hänvisning till Ivar Lo-Johanssons minnesbild, ses som en ”utopisk modell av det nya samhälle som arkitekter, sociologer och ingenjörer, ’den nya saktighetens’

företrädare nu ville bygga, ett nytt samhälle präglad av förnuft, rationalitet och planmässighet” (Nolin 1993, s. 79).

Trots djupgående ekonomisk kris, stor arbetslöshet och politisk instabilitet fanns det i Sverige alltså idéer och föreställningar om en ny och bättre värld. Moderniseringen löpte till synes ofrånkomligen vidare och det var i denna komplexa kontext av modernisering och framtidstro vid sidan av ekonomisk kris, arbetslöshet och antidemokratisk politisk mobilisering som en ny biblioteksförfattning såg dagens ljus 1930. Frågan hade alltså i någon mån beretts genom den utredning från 1924 som refererades ovan och riksdagsbeslutet togs redan i maj 1929, men författningen utfärdades inte förrän i januari 1930. De nya skrivningar som beslutades i riksdagen bjöd på få genomgripande förändringar i relation till den gamla författningen från 1912. Kraven på ökad kompetens hos personalen på de lokala biblioteken skärptes och ett nytt begrepp infördes. Det gällde den finansiella insats som gjordes av den kommun eller den förening som drev det bibliotek som erhöll bidrag från staten och kallades ”ortsbidrag”. Detta Ortsbidrag låg till grund för beräkningen av statsbidragets storlek upp till ett tak om 5000 kr. Tillsammans med de tilläggsbidrag som också kunde utgå blev den maximala summan på det statliga stödet nu totalt 10000 kr. Det motsvarade en uppskrivning på 25 gånger från det tidigare maximibeloppet om 400 kr.

Centralisering

Förändringen i stöd villkoren var också viktiga för biblioteken i så måtto att de ytterligare drev på samordningen och inordningen under de kommunala biblioteken. Ännu ett steg togs mot ett mer centraliserat och enhetligt folkbiblioteksväsende. I förordningens detaljerade bestämmelser för vilka bibliotek som skulle komma i åtnjutande av bidrag och hur det skulle beräknas, infördes en ny, synnerligen viktig klausul, som skulle få stor betydelse för bibliotekens utveckling lång tid framöver. Det stadgades nämligen att för de bibliotek som fick mer än 2000 kr i statsstöd skulle Skolöverstyrelsen (det vill säga bibliotekskonsulenterna) pröva och godkänna bibliotekariernas kompetens. På liknande sätt infördes en bestämmelse om att ”tilläggsunderstöd” kunde utbetalas i vissa fall, givet att biblioteket uppfyllde vissa kvalitetsvillkor angående dess ”ledning” och ”handbokssamling” (SFS 1930:15, s. 27). Dessa nya villkor var ett starkt incitament till en allmän höjning av biblioteksyrkets professionella innehåll och status. Ser man närmare på folkbibliotekens innehåll och verksamhet, t ex angående beståndsutveckling, innebar förordningen från 1930 emellertid inte så stora förändringar. En skillnad var att de synnerligen strikta formuleringarna i tidigare allmänna

villkor angående vad slags litteratur som kunde finnas i folkbibliotekens bestånd mildrades något. 1920 års bestämmelser hade i kategoriska termer uttryckt att ”böcker av osedligt innehåll ej få införlivas med biblioteket” (SFS 1920:948). Tio år senare hade ordet ”osedligt” strukits och ersatts av en formulering, som hämtats från 1924 års utredning, om att i den mån ett bibliotek hade litteratur som Skolöverstyrelsen fann vara av undermålig moralisk eller konstnärlig halt skulle det bara kunna få statsstöd om det ställde sig till efterrättelse i detta avseende (SFS 1930:15, jfr SOU 1924:5, s. 26). Några väsentliga innehållsliga förändringar i statens intresse för folkbiblioteken kan inte förmärkas i 1930 års författning. Dennas stora betydelse låg i att de ekonomiska anslagen skrevs upp ordentligt och att kvalitets- och kompetensfrågorna lyftes fram. I statens ögon fortsatte folkbiblioteken att göra ett bra arbete med att uppfylla de motiv och intentioner staten hade och deras legitimitet fortfor att vara hög. Och från bibliotekariehåll var man synnerligen nöjd. Redan i samband med riksdagsbeslutet 1929 kommenterades statsutskottets yttrande – som båda kamrarna hade bifallit utan debatt – i *Biblioteksbladet*, på ett sätt som knappast kan missförstås: ”Det svenska biblioteksarbetets målsmän äro statsmakterna den största tack skyldiga för den utomordentligt betydelsefulla omorganisation som beslutats” (BBL 4/1929 s. 146).

Det förslag som riksdagen beslöt 1930 utgjordes av en proposition författad av ecklesiastikministern Claes Lindskog i C. G. Ekmans liberala regering. Lindskog hade varit ordförande i ”folkbildningssakkunniga”, dvs. de som utrett ”det fria och frivilliga folkbildningsarbetet” (SOU 1924:5) och han fick ett speciellt tack i *Biblioteksbladets* kommentar. Som nämndes ovan var Fredrik Hjelmquist en av de ”folkbildningssakkunniga”. Han var den ena av de två redaktörerna för *Biblioteksbladet*, den andre var Knut Tynell. De kretsar som utredde, kom med förslag och beslutade om bildnings- och biblioteksfrågorna på 1920-talet var med andra ord inte särskilt stora.

Två år efter biblioteks författningen, 1932, intog socialdemokraterna regeringsmakten. Den som i denna hade hand om utbildnings- och kulturfrågorna, Arthur Engberg, var en aktiv minister. Flera av hans kulturpolitiska reformer kom att bli mycket långlivade, ja det stadgande om att en procent av kostnaderna för byggande av statliga fastigheter skulle avsättas till konstnärlig utsmyckning är fortfarande i kraft. Detsamma gäller om inrättande av Rikskonserter från 1934. Engberg skrev också mot slutet av årtiondet en kulturpolitisk pamflett, som måste räknas till den första i sitt slag i Sverige (Engberg 1938). Dock omfattade hans aktivitet inga insatser på folkbiblioteksområdet. Det skulle dröja till efter andra

världskriget innan nya idéer och förslag kom upp. 1949 publicerade folkbibliotekssakkunniga, som tillsatts 1946, sitt betänkande, *Folk- och skolbibliotek*, SOU 1949:28.

1949 – koncentration och expansion

Av uppenbara skäl hade biblioteksreformer, liksom alla andra reformer, legat på is under andra världskriget. Krigsslutet innebar nya politiska och ekonomiska villkor för Sverige. Även om Per Albin Hansson hade lekt med tanken om att fortsätta samlingsregera, avgick regeringen sommaren 1945 och socialdemokraterna tog ensamma över (Hadenius 2008, s. 86). På många håll inom socialdemokratien rådde stor optimism om framtiden. Redan innan kriget var slut hade partiet, under finansminister Ernst Wigforss' ledning, formulerat ett framtidsinriktat strategiskt program, som kallades *Arbetarrörelsens Efterkrigsprogram* och som kommunistpartiet snabbt anslöt sig till. Häri uttrycktes en del radikala idéer om ökat statligt inflytande över näringslivet och produktionen inom viktiga samhällssektorer. Förslagen byggde i stor utsträckning på de positiva erfarenheter som gjorts under kriget när det gällde att planera produktionens omfattning och inriktning.

”Planhushållning” var ett centralt begrepp i programmet, men det var inte fråga om statliga diktat eller socialisering av företaget. Statsvetaren Leif Lewin som gjorde en omfattande och inträngande analys av debatten hävdade till och med att borgerlighetens och företagens uppfattning av innehållet i programmet innebar en ”anmärkningsvärd förvanskning” (Lewin 1967, s. 306). Programmet mötte inte desto mindre mycket hårt motstånd. Svenska Arbetsgivareföreningen startade en intensiv kampanj mot förslagen. Den debatt om planhushållning som följde åren närmast efter krigsslutet kallade Lewin ”en verklig ideologisk generalmönstring” (ibid. s. 263). Delvis beroende på borgerlighetens starka opposition och delvis beroende på en annorlunda och bättre ekonomisk utveckling än socialdemokratien tänkt sig, lades de mest kontroversiella delarna av efterkrigsprogrammet på hyllan. Socialdemokraterna svängde steg för steg mot höger och gick 1951 i koalitionsregering med bondeförbundet (Frenander 1999, s. 56f, Hadenius 2008, s. 103).

Innehållet i efterkrigsprogrammet speglade den framtidstro som bredde ut sig inom det socialdemokratiska partiet. Vid sidan om idén planhushållning framstod den sociala ingenjörskonst som utvecklats under 1930-talet som ett grundläggande verktyg för hur det framtida socialistiska välfärdssamhället skulle skapas (Nilsson, 1994). Arbetarrörelsen hade

stort stöd i väljarkåren (valet 1946 nådde de två partierna tillsammans 55,6 %) och hade alltså en ganska omfattande reformpolitik så att säga i lager. Nu skulle ”skördetiden” inträda, deklarerade till exempel Arne Björnberg i den socialdemokratiska idétidskriften *Tidens* septembernummer (7) 1945. Det var helt enkelt dags att förverkliga de idéer om välfärdssamhälle och socialism som diskuterats före kriget. Partiet var dock inte alldeles enigt. Det fanns åtminstone enstaka röster som snarast var av motsatt, mer pessimistisk, mening. I en bok med den talande titeln *Varning för fredsoptimism*, utkommen 1944, höll Gunnar Myrdal fram erfarenheterna av den svåra krisen efter första världskriget, som ett varnande exempel på att framtiden kanske inte bara såg ljus ut. Då hade världsekonomin, såväl som den svenska, sjunkit ner i en djup depression (Myrdal 1944). Myrdal var inte vem som helst. Han var en ledande socialdemokratisk intellektuell, som i efterhand kommit att mer än andra personifiera den sociale ingenjören. Till professionen var han ekonom och hade på 1930-talet tillbringat mycket tid i USA och på den amerikanska regeringens uppdrag analyserat rasrelationerna i landet. Resultatet blev en berömd bok: *An American Dilemma* som utkom 1944. Myrdal utsågs efter kriget till handelsminister, en post han innehade till 1947, då han efterträddes av Sveriges första kvinnliga minister, Karin Kock.

”Guldåldern”

I realiteten kom faktiskt en skördetid att inträffa. En lång rad reformer på olika samhällsområden genomfördes: den nya arbetsmarknadspolitiken började genomföras, folkpensionerna höjdes, allmänna barnbidrag infördes liksom allmän sjukförsäkring, den lagstadgade semestern förlängdes med en vecka och enhetsskolans införande var några av de reformbeslut som togs. Anmärkningsvärt var att riksdagspartierna nästan alltid var överens om besluten (Norborg 1999, s. 205f). Fram till 1970-talet rådde i Sverige, liksom i stora delar av världen, en oavbruten tillväxt som möjliggjorde en betydande standardökning och kraftig utbyggnad av välfärdssystemen. Ofta har man sett denna enorma omvandling som i huvudsak koncentrerad till de västliga kapitalistländerna, men Hobsbawm påpekar att hela världsekonomin faktiskt växte ”explosionsartat” på 1950- och 1960-talen (Hobsbawm 1997, s. 298). Det kan vara lätt att glömma att framstegen i Sovjetunionen och dess randstater också var betydande. Tillväxten i ”socialistlägret” [var] avsevärt mycket snabbare än i Västländerna” åren mellan 1945 och 1960 upplyser han således (ibid. s. 427). Att sätta etiketten ”Guldåldern” på perioden mellan 1945 och 1973 måste därför sägas vara synnerligen befogat.

Av avgörande betydelse för det politiska och ideologiska klimatet i slutet av 1940-talet var naturligtvis det kalla krigets utbrott. Segrarmakterna från andra världskriget: å ena sidan USA, Storbritannien och Frankrike och å den andra Sovjetunionen, kom att hamna i skarp konflikt med varandra. Kalla kriget formade en bipolär världsordning fram till slutet av 1980-talet, med innebörden att också mycket av nationell politisk debatt färgades av motsättningen mellan supermakterna. Ståndpunkter, förslag och idéer tolkades genom det raster som denna motsättning gav upphov till. Mot varandra stod västvärldens demokrati och kapitalism, i första hand representerade av USA, och östblockets diktatur och kommunism, under ledning av Sovjetunionen. Däremellan fanns ingenting. Detsamma gällde i Sverige. Debattklimatet var periodvis mycket oförsonligt. Världen framställdes som svart eller vit och alla avkrävdes ett entydigt ställningstagande. Också försiktig kritik mot någondera sidan, särskilt mot väst, stämplades omedelbart som en hyllning till den andra (Frenander 1999, särskilt kap 2 och 3).

Men den svenska debatten vid den här tiden handlade inte bara om kalla kriget och ”tredje ståndpunkten”^{*}. Faktum är att en ovanligt livlig kulturpolitiskt inriktad debatt ägde rum i olika sammanhang (Frenander 2005, kap 4). Det var framför allt den politiska vänstersidan som intresserade sig för dessa frågor. Först ut blev kommunistpartiet (SKP) som 1946 publicerade ett kulturpolitiskt program, kallat ”Kulturen och folket”. Biblioteksfrågan berördes dock endast pliktskyldigt. Biblioteksväsendet skulle ”utvecklas och populariseras” var programmets korta kommentar (*Vår Tid* 9/1946, s. 4). Arbetarnas bildningsförbund (ABF) var också aktiva i sammanhanget och organiserade samma år en uppmärksam konferens om kulturfrågorna. Debatten där kretsade mycket kring vad som borde kunna kvalificera som ”kultur” och den övervägande ståndpunkten var faktiskt tämligen konservativ. Det tycktes finnas en allmän enighet om det omistliga värdet av en traditionell kulturell kanon. Somliga deltagare uttryckte en oförblommerad ovilja mot nya konstnärliga uttryck, som till exempel den samtida jazzen (Frenander 2005, s. 106f). Händelseutvecklingen framstod som en utmaning för det socialdemokratiska regeringspartiet, som riskerade att hamna vid sidan om. I en strävan efter att behålla, eller återta, det politiska initiativet på området tillsatte man en egen utredningsgrupp 1948. Denna publicerade 1952 en synnerligen intressant rapport, som tog ett generalgrepp över samhällsutvecklingen och som i flera avseende var avsevärt

* ”Tredje ståndpunkten” var ett försök från oberoende intellektuella och författare att gå bortom den hårda tudelningen mellan öst och väst och söka ett alternativ till det amerikanska idealet och den sovjetiska modellen. Se vidare Forser & Tjäder (1972) och Frenander (1999).

radikalare än det kommunistiska programmet från 1946. Rapporten, med titeln *Människan och nutiden*, fick dock inga omedelbara konkreta politiska följder.

Regeringen och ecklesiastikdepartementet var emellertid inte passiva. Förutom folkbiblioteksutredningen, som vi strax ska granska noggrant, tillsattes ytterligare flera utredningar ägnade att studera villkoren för det svenska kulturlivet. En handlade om statens konstsamlingar och föreslog bland annat byggandet av ett annex vid Nationalmuseet i Stockholm (SOU 1949:39). En annan gjorde en grundlig genomlysning av det svenska musiklivet (SOU 1954:2). En tredje, som till skillnad från de två nämnda tillkallades av finansdepartementet(!), utredde frågan om statligt stöd åt svensk filmproduktion (SOU 1951:1). Filmmediets kulturpolitiska aspekter var sålunda inte erkända vid det förra seklets mitt och filmskapandet fortfar ännu idag att bara vara delvis inkorporerat i kulturpolitiken. En fjärde utredning, som är av stort intresse här, var *Bokutredningen* (SOU 1952:23), vars betänkande avgavs sommaren 1952. Den hade haft som uppdrag att ge ”förslag rörande åtgärder för att ge större spridning åt god litteratur samt rörande författarnas ställning och villkor” (SOU 1952:23, s. 7). Fastän frågan alltså gällde att ge ”spridning” åt böcker framgick det klart i utredningsdirektivet att bara bokförlag och bokdistribution skulle granskas. Att folkbiblioteken lämnades utanför var emellertid inte så konstigt, eftersom det redan pågick en utredning som sysslade just med den frågan. Ändå kom den enda reform som faktiskt genomfördes att ha direkt inverkan på folkbibliotekens verksamhet, då den stadgade om införande av den så kallade biblioteksersättningen till författare vars böcker lånades från biblioteken. Intresset för och viljan att kartlägga och analysera villkoren och förhållandena inom olika delar av det svenska kulturlivet var alltså stor vid den här tiden. Dessvärre var, måste man konstatera, beslutskraften mer begränsad. Strängt taget resulterade utredningsansträngningarna i bara en enda reform. När Kulturrådet i sitt betänkande *Ny kulturpolitik*, som kom 1972, gjorde en tillbakablick på tidigare kulturpolitiska initiativ tvingades man dra den nedslående slutsatsen att ”[t]rots att det nu fanns faktaunderlag och genomarbetade förslag introducerades alltså – fränsett biblioteksersättningen åt författare – inte några reformer av betydelse under 1950-talet” (SOU 1972:66, s. 123).

Utredningen om folkbiblioteken – ”folkbibliotekssakkunniga” – hade tillsatts 1946. I direktiven framgick klart att de hade en stor uppgift framför sig. Det senaste beslutet på biblioteksområdet hade ju tagits 1930 och sedan dess hade mycket hänt. Inte bara så att anslagen urholkats rejält, utan också många innehållsliga och organisatoriska frågor pockade

på lösning. Efter att, traditionsenligt, ha understrukit folkbibliotekens centrala roll i det fria folkbildningsarbetet radade direktivet upp den ena frågan att utreda efter den andra. De gällde biblioteksväsendets ”splittring” och påföljande behov av att ”samordna” verksamheten. De gällde ”omprövning av maximeringsbestämmelserna” och vilka ”kompetenskrav” som borde ställas på personalen samt, i nära anslutning till detta, deras löner och utbildningsbehov. Utredningen skulle också uppmärksamma biblioteksverksamhet på sjuk- och fångvårdsinrättningar, liksom i folkskolan. Slutligen stod också ”rationalisering av det bibliotekstekniska arbetet” på uppgiftslistan (SOU 1949:28, s. 5-8).

Utredningen gick grundligt tillväga och blev, jämte utredningen på 1980-talet, den mest ambitiösa och heltäckande biblioteksutredningen på 1900-talet. Bibliotekshistorikern Jan Ristarp menade att det var ”den första fullständiga undersökningen av de svenska folkbibliotekens uppgifter och mål” (Ristarp & Andersson 2001, s. 33). Ett digert statistiskt material samlades in för att teckna en fyllig bild av folkbibliotekets dåvarande läge. I kategorin folkbibliotek räknade man då in studiecirkelbibliotek, svenska sjömansbiblioteket och flera andra typer. Den generella bilden av utvecklingen sedan 1930 var att de allmänt tillgängliga biblioteken expanderat, både till antal och vad gällde bestånd och utlåning. 1947, meddelade utredningen, fanns sålunda 1541 bibliotek, men eftersom antalet kommuner var 2514 saknades det bibliotek i många kommuner. Nästan tusen kommuner, dvs 39 % av samtliga, stod utan kommunalt bibliotek, men hade vanligtvis någon annan form av bibliotek (SOU 1949:28, s. 15). Situationen var alltså inte helt katastrofal, men de andra slags bibliotek som fanns var oftast mycket små, nästan helt utan sakkunnig personal och med synnerligen begränsat öppethållande. Utredningen fortsatte sedan med att på motsvarande vis närmare analysera situationen för studiecirkelbiblioteken, centralbiblioteken, sjukhusbiblioteken, trupperförbandsbiblioteken, sjömansbiblioteken och Tornedalens bibliotek och skolbiblioteken.

Folkbibliotekens tre uppdrag

Innan den föredrog sina förslag skrev utredningen ett intressant avsnitt om ”folkbibliotekens uppgifter och organisation” (ibid. s. 41). Det var första gången på nästan fyrtio år som man från statligt håll formulerade sig om *principiella* ståndpunkter angående folkbibliotekets roll och funktion i samhället. Diskussionen i 1924 års utredning hade strängt taget inskränkts till några kommentarer om namnet. Man får gå tillbaka till Valfrid Palmgrens skrift 1911 för att hitta några mer utförliga resonemang om vad folkbibliotekens uppgift i samhället kunde eller borde vara. Utredningens kartläggning hade givit vid handen att standarden var synnerligen

ojämn och att många kommuner alltså helt saknade ett allmänt bibliotek. Ur utredarnas synpunkt var det således förenat med vissa risker om man lämnade biblioteksverksamheten helt och hållet i kommunernas händer. För att biblioteksverksamhet alls skulle komma tillstånd, konstaterade man, fordrades förvisso ”ett lokalt intresse” som staten kunde stödja ekonomiskt (s. 41). Men fanns inte ett sådant tog inte staten ansvar för situationen. Mot bakgrund av hur situationen såg ut frågade sig utredningen ”om denna principiellt passiva inställning [...] numera låter försvara sig” (ibid.). För att kunna rätta till de brister utredningen konstaterat var det nödvändigt att staten tog en mer aktiv del i verksamheten. Och staten hade vitala intressen av att folkbiblioteken fungerade väl, underströk man. Den första – och kanske förnämsta – uppgift som nämndes var att det var ”en angelägenhet för demokratien”, att det funnes ”kunniga och dugliga medborgare”, som fritt kunde bilda sig en mening om samhället. Folkbiblioteken var med andra ord fast förankrade i arbetet att vidmakthålla och utveckla det demokratiska samhällsskicket. Men denna viktiga politiska funktion kompletterades med andra. En annan uppgift som nämndes syftade mer åt att medborgarna måtte kunna utveckla sina kunskaper och sin yrkesutbildning för att bli nyttiga och effektiva i arbetslivet. Och för det tredje framhölls en uppgift, vars omedelbara nytta nog var (och är) svårare att mäta och värdera. Det var nämligen ”ett statligt intresse” att folkbiblioteken tillhandahöll ”god och sund förströelseläsning” för att medborgarna på så sätt skulle tillfredsställa sina behov av nöje och underhållning på ett kvalitativt sätt (ibid. s 42). Det finns skäl att ha dessa tre motiv för folkbibliotekens existens och verksamhet i minnet: ett *demokratiskt uppdrag*, ett *utbildningsuppdrag* och ett *förströelseuppdrag*.

Här formulerade utredningen alltså i klartext att det fanns många skäl till att staten ökade sitt engagemang och sin aktivitet när det gällde folkbiblioteken. Slutsatserna var lika klara: det fanns inte längre utrymme för att låta flera olika huvudmän utan koordinering ha hand om folkbiblioteksväsendet. Staten måste gripa in och organisera verksamheten så att den faktiskt kunde komma varje medborgare till del. Enligt denna ”grundsyn”, fastslog utredningen, måste ”biblioteksverksamheten [bli] obligatoriskt genomförd i hela landet”, ”splittringen måste försvinna” och organisationen byggas ut ordentligt. Ett sådant program krävde ”väsentligt ökade insatser från det allmännas sida”, konstaterade man. Det ”allmänna” utgjordes i det här fallet av både staten och kommunerna, eftersom de sakkunniga avvisade ett förstatligande av folkbiblioteken. Det lokala engagemanget var viktigt att ta vara på, vilket skulle ske genom att kommunerna förblev huvudman för verksamheten (ibid.).

Om denna nyordning kunde genomföras skulle det så länge efterlysta samarbetet mellan olika typer av biblioteket kanske äntligen förverkligas. Visionen om lånekedjan formulerades tydligt: ”I realiteten [skulle] alla bibliotek ingå som led i ett enhetligt system, där en obruten linje går från skolbiblioteket över folkbiblioteket till det vetenskapliga biblioteket” (s. 43).

Utredningens förslag gick följdriktigt i den riktningen. Även om kommunerna inte skulle *tving*as att inrätta folkbibliotek så såg den framför sig att det kraftigt ökade anslag som staten, enligt utredningens förslag, skulle bidra med kom att ge en stark stimulans i det avseendet. I den här frågan mötte utredningen invändningar från bibliotekssektorn. De två organisationer som fanns vid tidpunkten (Svenska folkbibliotekarieförbundet, SFF, och Sveriges allmänna biblioteksförbundet, SAB) trodde inte att incitamentet var kraftigt nog. Utan att uttryckligen kräva lagstiftning förespråkade båda att obligatoriska folkbibliotek var den enda möjligheten att nå ”en effektiv biblioteksorganisation över hela landet” (BBL, 4/1950, s. 166).

Betänkandets förslag

Betänkandet ville ändra beräkningen av det statliga maximibidraget så, att det utgick efter en viss summa per kommuninvånare, varpå staten skulle skjuta till det belopp som krävdes (utöver det kommunen bidrog med) för att täcka ”skäliga kostnader för en effektiv biblioteksverksamhet” (SOU 1949:28, s. 150). Effektiviteten skulle också befordras genom att anslagen till studiecirkelbiblioteken successivt skulle tas bort för att ”helt försvinna efter en 10-årsperiod” (ibid. s. 151). Utan ekonomiskt stöd skulle studiecirkelbiblioteken helt enkelt inte överleva. Kombinationen av de två åtgärderna skulle, förutsåg utredningen, medföra en förstärkning av de kommunala folkbiblioteken och på lite sikt utmytna i den situation som redan Palmgren visionerat om, nämligen att det bara fanns en typ av allmänt bibliotek i kommunen: det kommunala folkbiblioteket. Denna strävan till centralisering på den lokala nivån hade sin motsvarighet på länsnivå, där man föreslog att centralbiblioteksorganisationen fullföljdes så att det etablerades lands- eller centralbibliotek i alla län. Överst i denna skissade nya struktur kvarstod bibliotekskonsulenterna från 1912. Fast nu ville man tilldela dessa en egen organisatorisk hemvist i och med att inrättandet av en ”statens biblioteksbyrå” föreslogs. Därmed skulle bibliotekssektorn få en egen, självständig myndighet i den statliga förvaltningsstrukturen och följdriktigt borde då förste konsulentens titel ändras till ”biblioteksdirektör”. Byrån skulle därtill bli starkare än tidigare med konsulenter för skolbiblioteken och biblioteken i sjuk- och fångvården. Vid sidan av dessa tillskott och omorganisationer föreslog man vidare också ett rådgivande organ: Statens biblioteksnämnd.

Fram träder onekligen en klar och renodlad struktur med en statlig biblioteksbyrå som på regeringens uppdrag styr och övervakar verksamheten i en landsomfattande organisation med ett tjugotal centralbibliotek som i sin tur i stort sett länsvis både servar och utövar tillsyn över de kommunala folkbiblioteken. Till dessa ”ansluts” i nästa steg, förutom de vanliga filialerna, också sjukhus-, fängelse- och truppförbandsbiblioteken, som filialer i praktiken, även om deras formella ställning kan vara en annan. Den ordning och enhetlighet som redan Valfrid Palmgren efterlyste kunde nu tänkas bli förverkligad med de här förslagen.

Folkbibliotekssakkunnigas betänkande från 1949 ger alltså klart uttryck för den kungstanke som funnits i statens förhållningssätt till folkbiblioteken ända sedan Palmgrens utredning 1911. Verksamheten måste *samordnas, rationaliseras* och *effektiviseras*. Det är nödvändigt att skapa ordning och reda i ett relativt virrvarr av organisationsformer, bibliotekstyper, huvudmän, storlekar, utrustnings- och bemanningsnivåer. Ska nyordningen kunna bli verklighet måste, det är utredarna klara över, gamla bibliotekstyper försvinna så att det på några års sikt bara existerar *en* form av allmänna bibliotek, nämligen de kommunala folkbiblioteken. Man är också helt på det klara med att statens ansvar måste vidgas avsevärt och i några fall bör den ta över finansieringen helt och hållet. Det gäller till exempel skolbiblioteken (jämför Louise Limbergs kapitel) och truppförbandsbiblioteken, båda bibliotekstyper som potentiellt når mycket stora användargrupper.

När regeringen behandlade utredningens förslag skedde det i ett kort avsnitt under åttonde huvudtiteln i Statsverkspropositionen för 1950 i vilket endast de pekuniära anslagen togs upp. De organisatoriska förslag som utredningen utarbetat var frånvarande. Någon statlig biblioteksbyrå blev det alltså inte. Lika lite fattade riksdagen några beslut om inrättande av fler konsulenttjänster eller tog ställning till förslaget om biblioteksnämnd. Däremot kom, inom en tioårsperiod, tankarna om att centralisera arbetet med rationaliseringen av olika bibliotekstekniska aspekter att förverkligas. Utredningen hade föreslagit att en institution med namnet ”Bibliotekstjänst” skulle ta hand om de uppgifterna (s. 156), och 1960 bildade Sveriges Allmänna Biblioteksförning (SAB) ett aktiebolag med det namnet.

Man kan ana att händelseutvecklingen var en besvikelse för många inom folkbibliotekssektorn. I sin sammanställning över remissinstansernas synpunkter i *Biblioteksbladet* 4/1950 hade Sigurd Möhlenbrock nämligen noterat att många uttryckt en viss

otålighet med genomförandet av reformen (BBL 4/1950, s. 173). Men även om staten denna gång på sätt och viss drog sig undan kom de närmaste decennierna efter folkbibliotekssakkunnigas betänkande ändå att medföra i grunden förändrade villkor för det svenska folkbiblioteksväsendet. Förändringar som i huvudsak var frukten av omfattande reformer inom andra politikområden, vilka skenbart inte alls hade med folkbiblioteken att göra. Ett antal sådana reformer drevs igenom av staten på 1950-, 1960- och 1970-talen och dessa påverkade i högsta grad kommunernas storlek och antal och skulle därigenom ganska radikalt ändra förutsättningarna för folkbibliotekens verksamhet.

Den första reformen var den stora kommunreformen som genomfördes i två steg. Det första, den så kallade storkommunreformen, togs 1952 då kommunernas (inkl städer och köpingar) antal reducerades från cirka 2500 till cirka 1000. Syftet med reformen var att skapa större enheter som kunde ha ekonomiska resurser att bygga ut välfärdsstatens olika institutioner. Steg två i reformen, kommunblocksreformen, avsågs vara frivillig, men emedan urbaniseringen fortsatte kom en rad kommuner att ändå ha för litet befolkningsunderlag för att klara sina uppgifter. Riksdagen beslöt därför att fullfölja reformen med tvång 1974. Då blev antalet kommuner 278 (Bäck & Larsson 2006, s. 229f, Montin 2004, s. 33). Därefter har ett tiotal kommunindelningar skett, så för närvarande är antalet svenska kommuner 290. Minskningen av antalet kommuner från 1950-talet till 1970-talet ändrade förstas förutsättningarna för folkbibliotekens verksamhet bland annat på så sätt att bibliotek som tidigare haft olika kommuner som huvudman, nu kom att föras in under en av dessa. Centraliseringen av folkbiblioteksväsendet kunde på det viset genomdrivas så att säga ”bakvägen”. Det blev en i någon mening naturlig följd att koncentrera satsningen på biblioteken till det som låg i kommunens nya huvudort. Utvecklingen fick uppenbarligen en kraftig skjuts av sådana yttre förändringar. En ledare av signaturen ”S.M.” (Sigurd Möhlenbrock, som då var sekreterare i Sveriges allmänna biblioteksförning) i *Biblioteksbladet* 1956 gav syn för denna saken. På kort tid, konstaterade han, hade ”helhetsbilden” vad gällde folkbibliotekens uppgifter och verksamhetsformer så radikalt förändrats att ”utvecklingen gott kan sägas ha varit revolutionerande” (BBL 1/1956, s. 1). Förändringen var synnerligen märkbar både kvantitativt och kvalitativt, och detta var bara ”början av folkbibliotekets utveckling” trodde S.M., en spådom som skulle visa sig vara riktig. Kommunernas större ekonomiska kraft och den allmänna högkonjunkturen (”rekordåren”) på 1960-talet innebar en omfattande expansion av verksamheten. Den statliga litteraturutredningen *Boken* meddelade 1974 att kostnaderna för biblioteksverksamhet hade

ökat med nästan 80 procent, i fast penningvärde, bara under de fem åren mellan 1965 och 1970 (SOU 1974:5, s. 232). Planeringen av nya biblioteksbyggnader tog likaså rejäl fart. Möhlenbrock rapporterade i en liten skrift från 1980, *Förnyelse och debatt*, om ”det glada 60-talet” då ”[r]ader av nya bibliotek byggdes, nya verksamhetsformer prövades, mediaanslagen ökades kraftigt och [...] volymen av biblioteksbesökare, låntagare och utlåning [visade] en kraftig uppgång” (Möhlenbrock 1980, s. 63).

Under tiden som kommunindelningsreformen pågick vidtog emellertid staten en annan åtgärd som fick ännu större inverkan på folkbibliotekens villkor. Det var skatteutjämningsreformen, som genomfördes 1965. Vilka effekter denna hade på statens relation till folkbiblioteken ska vi snart undersöka närmare. Innan dess är det av värde att se lite närmare på den allmänna situationen i samhället strax efter förra seklets mitt för att få en bredare förståelse.

1965 – skatteutjämningsystemet

Trots, eller kanske på grund av, god ekonomisk utveckling erfor socialdemokraterna ett sjunkande stöd i opinionen under första halvan av 1950-talet. Den tidigare nästan oavbrutna ökningen av såväl antalet väljare som röstandelar förbyttes i en vikande trend. Förändringen var kanske inte drastisk, men tydlig: i riksdagsvalen 1948 och 1952 vann man 46,1 % av rösterna, medan andelen 1956 gick ner till 44,6 % (Hadenius 2008, s. 269). Mellan 1951 och 1957 satt socialdemokratin, som nämnts, i en koalitionsregering med bondeförbundet. Socialdemokratin upplevde med andra ord vissa motgångar, fastän man var i full gång med att genomföra sitt reformprogram och bygga ut det svenska välfärdssamhället till en modell för världen. Det gamla ”fattig-Sverige” försvann steg för steg och Folkhemmet var onekligen på uppgång. Befolkningens ekonomiska och sociala standard växte snabbt, bilismen, charterresorna och teven bröt igenom. 1950-talet har kallats ”hemmafruns årtionde”, men sanningen var att även många av de gifta kvinnorna förvärvsarbetade (Hirdman 1994, 187f). En konsumtionsstark och självförsörjande ungdomsgeneration gjorde sig starkt påmind i offentligheten. Nya bostadsområden med välutrustade och hygieniska lägenheter såg dagens ljus.

De flesta indikatorer på människors välmående och lycka föreföll alltså peka uppåt. Politikens ironi verkade däremot inte premiera det sittande regeringspartiet för dessa framsteg. Socialdemokratiska partiet, och inte minst dess ledare, Tage Erlander som ju också var

statsminister, var bekymrat. I ett intressant tal från 1956 reflekterade statsministern över detta orättvisa förhållande. Hans slutsats var att situationen berodde på vad han kallade ”det stigande missnöjets förväntningar”. Människornas ökade standard fick dem att efterfråga ytterligare nya reformer av annorlunda, mer långsiktig karaktär (Möller 2011, s. 155f). Sysselsättningsstrukturen förändrades i takt med en ökande industrialisering och urbanisering. Samhällsomvandlingen hade påverkat klassammansättningen så, att arbetarklassens numerära tillväxt nästan avstannat, medan en löst definierad medelklass (till stor del bestående av tjänstemän i offentlig och privat tjänst) däremot expanderade (Therborn 1981, tab. 10 och tab. 22). Arbetarpartiernas traditionella väljarbas var med andra ord på väg att förlora sin ställning som den största klassen.

Det gällde alltså för socialdemokraterna att bredda sitt väljarunderlag. Den generella välfärdspolitik man redan bedrev behövde utvidgas, menade Erlander. På den politiska dagordningen stod vid denna tid en reformering av pensionssystemet. Den lösning, som socialdemokraterna förespråkade, en allmän tjänstepension (ATP), skulle visa sig bidra till lösningen att motverka partiets vikande röstsiffror. Genomförandet av pensionsreformen skedde emellertid inte utan krångel och dramatik. Eftersom regeringskoalitionens partier stod bakom olika förslag försökte man lösa frågan genom en folkomröstning 1957. Den gav dock endast ett halvt svar då inget alternativ vann majoritet. Pensionsfrågan löstes alltså inte, men däremot måste koalitionen upplösas och efter en del turer utlystes nyval. Mandatfördelning i andra kammaren efter nyvalet blev i princip oavgjord och när omröstningen om ATP skulle göras spelade en folkpartistisk metallarbetare huvudrollen. Han kunde inte rösta emot ett förslag som var fördelaktigt för arbetarna och lade därför ner sin röst. Socialdemokraternas ATP-förslag gick därmed igenom med en rösts övervikt (Hadenius 2008, s. 117ff, Norborg 1999, s. 215f).

Denna framgång för socialdemokraterna kom att inleda en period som efteråt fått beteckningar som socialdemokratins ”bästa årtionde” och ”det starka samhället” – i efterhand kan man se att perioden betydde Folkhemmets höjdpunkt (Frenander 1999, s. 116, Hadenius 2008, kap. 9). Innebörden är tämligen klar. På 1960-talet skedde en stark tillväxt av den offentliga sektorn i och med utbyggnaden av en rad reformer bland annat inom sjukvård, utbildning och den sociala sektorn. Samhället, det vill säga staten, landstingen och, inte minst, kommunerna skulle ta ett allt större ansvar för de enskilda medborgarnas trygghet i form av god skolutbildning, god hälso- och sjukvård, goda bostadsförhållanden och goda sociala

villkor. Takten i utbyggnaden av välfärdssamhället var kanske högre än någonsin annars (Norborg 1999, s.218). Framtidsoptimismen var också kanske större än någonsin. Sextiotalets föräldrageneration kunde känna sig helt förvissade om att deras barn skulle få leva under bättre villkor i de flesta avseenden, än de själva gjort.

Ideologin bakom ”det starka samhället” var i korta ordalag att de enskilda individerna skulle befrias från vardagliga bekymmer i form av fattigdom, arbetslöshet, ohälsa och dåliga bostäder. Även om inte staten och det offentliga skulle sörja för all denna välfärds förverkligande, så skulle deras roll vara central och pådrivande. *Planering* var ett nyckelord i detta tänkande. Planeringsidéerna fortplantades på 1960-talet också till bibliotekssektorn påpeka till exempel Thord Plaenge Jacobson i sin historik över 1960- och 70-talen, vilken infördes i Folkbiblioteksutredningens faktarapport *Folkbibliotek i tal och tankar* (1982). Där menade han att ”[o]m 1950-talet var det planeringslösa stadiet, så kan man konstatera att 1960-talet medförde en begynnande planering” (s. 88). I särskild grad förverkligades planeringsidealen i den genomgripande fysiska omdaning som flertalet svenska städer genomgick. En lyckosam aspekt av denna var ett tämligen omfattande uppförande av nya biblioteksbyggnader. En annan, kanske mindre lyckosam aspekt, var att stadskärnor sanerades och omvandlades till förvillande likadana komplex för handel och kommers. Gamla, slitna och ibland förfallna, arbetarkvarter revs och gav plats för moderna, massproducerade hyreskaserner. Nya förorter, ibland kallade sovstäder, byggdes utanför de stora städerna. Många åsikter har ventilerats om det lyckosamma i detta projekt, som kallades miljonprogrammet – en miljon bostäder byggdes i landet under tioårsperioden 1965 – 1975. Ostridigt är att den akuta bostadsbrist som förelåg särskilt i städerna efter andra världskriget kunde avhjälpas och att den genomsnittlige svenskens bostadsstandard därigenom förbättrades oerhört .

I den här processen kom Sveriges geografi och demografi att i grunden omskapas. Urbaniseringen var mycket snabb och landsbygden avfolkades i en takt av tusentals gårdar per år (Frenander 1999, s. 37). Den allmänna expansionen av den kommunala verksamheten, inte minst inom sjuk- och hälsovård, skolor och förskolor, orsakade ett enormt behov av arbetskraft. Just i dessa sektorer löstes detta nästan till hundra procent genom att kvinnor började förvärvsarbete i tidigare aldrig skådad utsträckning. Ett av de yrken som stod kvinnorna till buds var just bibliotekariens. Skeendet medförde en feminisering av yrkeskåren (se Seldén respektive Lindberg i denna volym). Generellt steg förvärvsfrekvensen för kvinnor

kraftigt och oavbrutet från 1950-talet, när den siffran var i botten (Therborn 1981, s. 139). På 1980-talet utjämnas i princip könsskillnaderna och från början av 1990-talet har kvinnor och män lönearbetat i nästan lika stor utsträckning (Ahrne med flera 1996, s. 74f).

Byggandet av nya bostadsområden, med tillhörande skolor, förskolor, vårdcentraler, apotek, och andra institutioner för social service, det vill säga de grundläggande instanserna i välfärden, väckte också önskemål om och behov av andra typer av välfärdsinrättningar. Tanken att välfärden inte enbart var så att säga timlig, utan också hade andliga, kulturella dimensioner hade väckts i den politiska och kulturella debatten, redan under 1950-talet (Frenander 1999, Frenander 2005). Viktiga steg i utjämnandet av de olika klassernas fysiska, materiella förutsättningar hade tagits, bland annat alltså vad gällde bostadsstandard, men också när det kom till utbildningsmöjligheter (enhetsskolan, grundskolan och gymnasieexpansionen undanröjde många hinder för arbetarbarnen att skaffa sig högre utbildning). Däremot var det uppenbart att tillgången till kulturell stimulans och förkovran fortfarande var starkt socialt skiktad.* Slagordet ”god konst åt folket” fick fäste i högsta politiska kretsar (Nilsson 2003, s. 238). En kulturpolitik började successivt ta form, och en av de viktigaste ingredienserna i denna blev *de facto* de kommunala folkbiblioteken. Detta trots att de egentligen i explicit formell mening ännu inte räknades som en del i denna. Inte heller var de ännu riktigt infogade i någon tydlig kulturpolitisk förvaltningsstruktur.

Statsbidragen upphör

Hela den djupgående samhällsomvandling som skedde under några decennier efter andra världskrigets slut hade med andra ord avgörande inflytande på folkbibliotekens utveckling och statens förhållande till dem, såtillvida att det förändrade de allmänna förutsättningarna, ekonomiskt, socialt och kulturellt, för verksamheten. Politiska beslut, direkt riktade mot folkbiblioteken, spelade mindre roll. Ett sådant som emellertid direkt påverkade relationen mellan staten och biblioteken i kommunerna var en proposition, som föreslog kommunal skatteutjämning. Ett omfördelningssystem, avsett att ge alla kommuner mer jämlika ekonomiska förhållanden föreslogs av regeringen. Propositionen hade nummer 1965:43. Samma dag lade regeringen en annan proposition, 1965:50, där det föreslogs att statsbidragen till folkbiblioteken skulle ”avlösas”, det vill säga upphöra i befintlig form. Regeringen

* Sociologen Harald Swedner genomförde på 1960-talet en rad undersökningar av publikens sociala sammansättning, bland annat vid Malmö Stadsteater. Resultaten publicerades i flera rapporter och fick en sammanfattning i Swedner 1971.

framhöll i sin förklaring att det nya skatteutjämningsystemet skulle ge en nettoförstärkning på omkring 400 miljoner kronor till kommunerna och man förutsatte att en del av de pengarna skulle komma biblioteksverksamheten till del.

Innehållet i proposition 1965:50 rörde främst det fortsatta statliga stödet till utvecklingsarbete på biblioteken. En viktig bakgrund till propositionens överväganden var en departementspromemoria från 1963. Promemorian argumenterade bland annat för ett mer än fördubblat statligt anslag till folkbiblioteken. Här framfördes också, såvitt jag kunnat utröna, för första gången idén om att biblioteken inte bara skulle ägna sig åt att förmedla böcker och andra medier, utan även kunna bedriva ”utställningar och allmänskulturell verksamhet” (Prop. 1965:50, s.7) och få statligt stöd för det. De beslut som propositionen föreslog handlade som väntat i första hand om storleken av de ekonomiska anslagen. Men det nio sidor långa resonemang som den ansvarige ministern, Ragnar Edenman, förde kring hur biblioteken skulle kunna utvecklas är intressant i flera avseenden.

Ett skäl, menade han, till att ta bort det direkta statliga stödet var att kommunerna själva nu hade både intresse och förmåga nog att sköta det hela själva. Och allteftersom kommunreformen fortgick skulle förutsättningarna bara bli bättre. Det bidragssystem som formades 1930 var därför överspelat och den normkonstruktion (till exempel avgiftsfriheten) som fanns inbakad i det gamla systemet var nu så etablerad att alla slags förmynderskap var onödiga. Men det fanns ändå en del bekymmer kvar vad gällde folkbiblioteksväsendet. Standarden var nämligen ”inte enhetlig” (ibid. s.12). Att det var så, berodde på att kommunernas resurser var så olika. Övergången till det nya skatteutjämningsystemet skulle generellt stärka kommunernas ekonomi avsevärt, underströk ministern, och tillade att de dessutom kommer bli mer likvärdiga, ur ekonomisk resurssynpunkt. Om nu kommunerna allmänt blev rikare borde de också satsa mer på biblioteken, förmanade han uttryckligen: ”Finns ekonomiska resurser, finns också anledning att förvänta att kraven på utgifter för att tillgodose bibliotekens behov kommer att kunna hävda sig i konkurrensen med andra kommunala utgiftskrav.” (s. 13). Den kommun som inte satsade hade inte insett vilka goda skäl det fanns att satsa på folkbiblioteken. De var, framhöll Edenman, av ”grundläggande betydelse för skola och folkbildning”, det vill säga ett argument och en legitimering som följt folkbiblioteken sedan den första författningen. Men ministern gjorde ett tillägg, som är intressant att notera. För det andra var nämligen biblioteket ett viktigt inslag i ”de samhällsfunktioner [...] som gör en ort attraktiv ur lokaliseringssynpunkt.” (ibid).

Millennieskiftets retorik om hur viktiga kulturinstitutioner är för att ”sätta orten på kartan” var sålunda högst levande redan fyra decennier tidigare.

Biblioteksverksamhet var således otvetydigt en kommunal ansvarighet. Edenman avvisade tanken om förstatligande. Det var helt enkelt onödigt nu när kommunernas resurser ökade, särskilt trodde han att de skattesvaga kommunerna skulle vinna mycket på den pågående reformen. Men staten hade en roll, underströk han. Denna gällde ”rådgivning och bistånd för utvecklingsarbete” och att verka för ”ökad samverkan” (s. 14). Enligt Edenmans uppfattning kvarstod alltså den rollfördelning som i praktiken funnits alltsedan biblioteken började byggas upp kring sekelskiftet 1900: det är på det lokala planet som ansvaret för driften ska ligga, medan staten ska ge råd och anvisningar, verka för enhetlighet, samordning och bättre organisation och högre effektivitet, men utan direkt ansvar. Den förändring som skedde i och med propositionen 1965 kan sägas innebära en renodling i dessa avseenden, på så vis att statens *direkta* ekonomiska stöd till de kommunala biblioteken försvann.

Ecklesiastikministern var helt förvissad om att de reformer regeringen var i färd med att genomföra avsevärt skulle förbättra kommunernas möjligheter att bygga ut en stark biblioteksverksamhet. Oerhört mycket hade redan förändrats på många bibliotek, där verksamheten vidgats på flerfaldiga sätt (s. 14). Men alla hängde inte riktigt med. Särskilt tre områden utpekades som i extra behov av uppmärksamhet och åtgärder: det krävdes ”förbättringar upp till en viss minimistandard, breddning och intensifiering av bibliotekens kulturförmedlande roll samt slutligen en organisatorisk omdaning” (s. 15). Han utlovade återigen statens stöd i detta arbete och pekade speciellt på centralbibliotekens viktiga position och aviserade en ”avsevärd förstärkning” av statens stöd till dessa (s. 17). Samtidigt ändrades beteckningen ”centralbibliotek” till ”länsbibliotek”. Vidare byggdes under 1960-talet tre så kallade lånecentraler upp, en för vardera södra, mellersta och norra Sverige. Dessa skulle fungera som ett slags depåer för böcker (och annan media?) som lånades mycket sällan och som bedömdes som onödiga för folk- och länsbiblioteken att köpa in. Hela folkbibliotekssystemet omfattade därmed tre nivåer, där två av dem – länsbiblioteken och lånecentralerna – erhöll statligt stöd, medan den tredje, de kommunala biblioteken helt bekostades på lokal nivå. Om lånecentralerna kan sägas inta en ganska passiv roll, var länsbibliotekens uppgift mer aktiv och initiativtagande. Det var de som skulle svara för att sprida information och ge råd så att biblioteksstandarden både skulle kunna höjas och

utjämnas. Den kombination av styrning uppifrån och ansvar nerifrån, som alltifrån begynnelsen utvecklats inom biblioteksområdet förtydligades helt klart med beslutet 1965.

Detta var långt ifrån vad man på vissa håll i bibliotekskretsar hade önskat eller väntat sig. Besvikelsen var mycket stor. Inställningen kom till uttryck i en ledare i BBL 3/1965, där Bengt Holmström inte skrädde orden. Edenmans politik i folkbiblioteksfrågan dömdes ut som ”oansvarig och chockerande”. Han fortsatte med att frankt påstå att ”[p]ropositionen är darrigt och dumt skriven, dåligt underbyggd och naivt formulerad [och den är] så helt utan perspektiv på folkbibliotekens framtida roll och betydelse [...] att den [...] obarmhärtigt avslöjar frånvaron av en kulturpolitisk helhetssyn ” (BBL 3/1965, s. 137f.). Känslorna fäste sig djupt bland folkbibliotekarier. Nästan fyrtio år senare skrev Jan Ristarp i sin, förvisso svepande formulerade, tillbakablick över folkbibliotekshistorien att ”bibliotekssverige [fick] en chock av ett penndrag på finansdepartementet” (Ristarp & Andersson 2001, s. 43).

Hur bittert än bibliotekssektorn protesterade hade man ingen framgång. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen och en ny tid i de svenska folkbibliotekens historia inträdde.

1970-talet – folkbibliotek: kulturpolitik och välfärdspolitik

På 1970-talet började det tidigare så välsmorda tillväxtmaskineriet att hacka. Den obrutna uppgången i Sveriges BNP upphörde och i stället svängde ekonomin fram och tillbaka från expansion till minskning. Det svenska fallet avspeglade en allmän svacka i hela världsekonomin. 1974 utbröt en allvarlig oljekris i västvärlden efter att en rad oljeexporterande länder inom OPEC (Organisation of Petrol Exporting Countries) kraftigt dragit ner på produktionen av råolja. Effekten blev en fyrdubbling av priset, vilket ytterligare spädde på den ekonomiska nedgången (Hobsbawm 1997, s. 535, Magnusson 2010, s. 428). I efterhand går det att konstatera att 1970-talet innebar en vändpunkt i efterkrigstidens historia. Inbromsningen i ekonomin i de rika västliga kapitalistländerna skvallrade om en ”strukturkris” (Schön 2007, s. 24ff) som medförde en genomgripande förändring i den globala arbetsfördelningen. Hela industribranscher, som traditionellt utgjort basen i många europeiska länders produktion och sysselsättning, flyttade till de så kallade nyindustrialiserade länderna framför allt i Sydostasien. Följderna av denna omstrukturering skulle bli fullt klar först på 1980-talet, med industrinedläggningar och stigande arbetslöshet. 1970-talet innebar att Sverige förlorade sin tätt position, konstaterade Sejersted: på ”några få år blir Sverige ett

ordinärt europeiskt land” (Sejersted 2005, s. 376). När Eric Hobsbawm 1994, på engelska, publicerade sin stora syntes över det korta nittonhundratalet kunde han se tillbaka: ”Guldåldern förlorade sin glans. [...] Världsekonomin kom aldrig in i de gamla gängorna igen efter kraschen. En epok var till ända. Decennierna efter 1973 skulle bli en ny kristid” (Hobsbawm 1997, s. 327). Men för betraktarna på 1970-talet framstod de här händelserna till att börja med som tillfälliga oönskade avvikelser från det mönster av tillväxt och standardökningar som varit det vanliga sedan andra världskrigets slut. Dessa avvikelser borde, antog man, kunna rättas till med beprövad ekonomisk politik (Magnusson 2010, s. 431, Schön 2007, s. 490). De ekonomiska förutsättningarna för politiska reformer uppfattades, åtminstone i början av decenniet, i stor utsträckning som tämligen oförändrade.

Välfärdsbygget skulle med andra ord fortgå. ”Ökad jämlikhet” hade lanserats som ett ledande slagord i socialdemokratisk politik alldeles i slutet av 1960-talet. Jämlikhetsfrågan hade också varit vägledande när kulturpolitiken allt ivrigare började diskuteras på 1960-talet. Många trådar, som mer eller mindre släppts i början av 1950-talet, togs nu på allvar upp igen. Flera nya utredningar inom kulturens och litteraturens fält tillsattes. Ambitionerna var också annorlunda. Till skillnad mot de rätt splittrade initiativ som togs precis efter andra världskrigets slut, var strävan nu att ta ett helhetsgrepp över kulturfrågorna. Detta kom i synnerhet till uttryck i tillsättandet av utredningen Kulturrådet (som alltså inte ska förväxlas med den statliga myndighet som inrättades 1974, Statens Kulturråd, och som i dagligt tal kallas Kulturrådet). Rådet som var sammansatt av en rad framstående kulturpersonligheter och representanter för bildningsrörelsen fick i uppdrag att formulera en heltäckande kulturpolitik för landet. Strax därpå tillkallade kulturministern en annan utredning som skulle belysa litteraturens ställning i riket. De betänkanden som dessa två presenterade 1972 och 1974 blev utomordentligt betydelsefulla också för folkbibliotekens vidkommande (SOU 1972:66 *Ny kulturpolitik* respektive SOU 1974:5 *Boken*).

Ny kulturpolitik, en försvarlig volym på nästan 600 sidor, analyserade systematiskt ett antal viktiga kulturområden. Folkbiblioteken fick därvid sin beskärda del i ett ganska kort avsnitt. Utredarna konstaterade att det fortfarande rådde stora skillnader mellan olika kommuner vad gällde folkbibliotekens kvaliteter. Men även om så var fallet kunde man, med hänvisning till en UNESCO-rapport framhäva Sverige som innehavare av det mest utvecklade biblioteksväsendet i världen (SOU 1972:66, s. 285). Kulturrådet var med andra ord trots allt nöjt med sakernas tillstånd. Utvecklingen hade gått i rätt riktning och folkbibliotekens

centrala plats i det lokala kulturlivet underströks. Denna ställning borde utnyttjas, ansåg Kulturrådet, till att göra folkbiblioteket till ”den institutionella grunden för ett mer differentierat kulturutbud”, som inte minst kunde ”erbjuda ett alternativ till det kommersiella kulturlivet” (ibid.). Att ”motverka kommersialismens negativa verkningar” var ett av de mål som Kulturrådet föreslog för den generella kulturpolitiken (ett mål som sedermera fastställdes av riksdagen 1974). Genom att använda formuleringen också i samband med folkbibliotekens verksamhet höll Kulturrådet fram dessas stora betydelse för kulturpolitiken som helhet. I själva verket kan man säga att skapandet av en övergripande statlig och nationell kulturpolitik innebar att ett mer genomtänkt och utvecklat ramverk för folkbibliotekens verksamheter hade åstadkommit. Folkbiblioteken hade en roll att spela i ett bredare sammanhang. Att ett sådant sammanhang funnits också tidigare var förvisso sant. Hänvisningarna till bibliotekets roll i folkbildningen hade varit legio i tidigare utredningar och propositionstexter, men nu formades på ett annat sätt än tidigare en sammanhängande och robust politisk och organisatorisk struktur. Den här delvis förändrade ställningen för folkbiblioteken kom till uttryck i hur utredningen sammanfattade deras uppgifter i slutet av 1960-talet. Tre rubriker användes: ”1) medieförmedling, 2) informationscentrum, 3) kulturellt centrum” (s. 282). Betänkandet från 1949 hade, noterades ovan, talat dels i snävare politiska termer, dels om medborgarnas förströelse genom litteraturen. Till skillnad mot då, antyddes nu också att folkbiblioteken inte längre bara skulle ägna sig åt att förmedla litteratur till låntagarna, utan att det också kunde vara en arena för andra kulturella aktiviteter, med större aktivt deltagande från användarna och från andra organisationer utanför biblioteken.

Välfärdsstat och 60-talsradikalism

Den kulturpolitik som formades i slutet av 1960-talet präglades i hög grad av två olika sammanhang. Det ena var föreställningen om välfärdsstatens fullbordande genom tagandet av det tredje steget i en övergripande strategi för samhällets demokratisering. Idén var sannolikt rätt allmänt spridd, men utvecklades framför allt inom socialdemokratin. En av dem som satte ord på tankegången var Gunnar Hirdman, studieledare inom ABF. Han formulerade en sorts stadieteori för hur arbetarrörelsen skulle omvandla det gamla odemokratiska överhetssamhället. I steg ett hade det gällt den *politiska* demokratin. Den hade förverkligats med den allmänna rösträttens genomförande 1921. Det andra steget var den *sociala* demokratin. Alla de reformer som satts i verket efter andra världskriget vittnade om att det steget i det närmaste var fullbordat. Nu gällde det att ta ett tredje, avslutande steg, som skulle förverkliga den *kulturella* demokratin (Frenander 2005, s. 130). Med det skulle välfärden vara

fullt utbyggd, tänkte man sig. En välfärd som inkluderade allas konsumtion av god kultur, såväl som drägliga arbets- och inkomstvillkor för en växande skara kulturarbetare.

Det andra sammanhanget var tidens politiska och kulturella radikalitet. Vid mitten av decenniet återkom till exempel på nytt ordet ”kulturradikalism” till debatten. En kommentator utnämnde 1965 till ”strömkantringens år”, det vill säga det år då ett skifte från en allmän konservatism till ett radikaliserat politiskt intresse åter kom till synes i kulturen, särskilt i den nyutkomna litteraturen (Lagerlöf 1975). Den ”nya vänstern” framträdde samtidigt med en socialistisk kritik av det kapitalistiska Sveriges tillkortakommanden, inte minst vad gällde fördelningen av kulturens håvor. Den snäva kulturpolitiska debatten och den bredare, alltmer politiskt inspirerade, allmänna kulturdebatten gick in i varandra, vilket gjorde att diskussionen om kulturpolitikens vara och innehåll fick en osedvanligt tydlig ideologisk karaktär (Frenander 1999, Frenander 2005).

När litteraturutredningen 1974 offentliggjorde sitt stora betänkande *Boken* (SOU 1974:5) syntes flera spår av dessa allmänna omständigheter. Dess uppdrag var i första hand att analysera den existerande situationen angående produktion och distribution av böcker till alla medborgare i hela landet. Tyngdpunkten i rapporten låg på förlagen och bokhandlarna, men folkbiblioteken ägnades mer än femtio sidor. I diskussionen om bokens förutsättningar och bibliotekens roll speglades klart att det nu fanns ett nytt ramverk att ta hänsyn till. Utredningen gjorde en form av positionsdeklaration angående vad slags politik som kunde beröra boken. Det man såg framför sig var en sorts tillämpning av ”[k]ulturpolitiken inom litteraturens område” och utredarna fortsatte med att tillkännage sina grundläggande värderingar i ordval som nära anslöt till de allmänna kulturpolitiska mål, som Kulturrådet föreslagit ett par år tidigare (men som ännu inte fastlagts av riksdagen). Inom litteraturens område skulle kulturpolitiken, framhävde man, ”ge fler människor möjligheter och impulser att läsa bra böcker”, säkra yttrandefriheten, ”möjliggöra konstnärlig och kulturell förnyelse” samt tillvarata det litterära kulturarvet (SOU 1974:5, s. 19). Synsättet att bokfrågan var en del av kulturpolitiken genomsyrade också de avsnitt som närmare behandlade folkbiblioteken. Själva utgångspunkten här var nämligen konstaterandet att folkbiblioteken var den viktigaste *kultur*institutionen i landet. Folkbiblioteket var alltså inte längre i första hand en bildningsfrämjande institution, som 1949 års folkbibliotekssakkunniga koncist hade slagit fast. ”Det [folkbiblioteket, min anm.] skall stå i centrum för bildningsarbetet”, hade de skrivit (SOU 1949:28, s. 43). Nu hade ambitionen breddats. Enligt 1970-talets kultur- och

bibliotekspolitiska idéer skulle folkbiblioteken sträva efter att bli ett kulturhus, ett nav i ett allt livaktigare lokalt kulturliv, som kunde omfatta många olika verksamheter.

Genast efter denna deklaration om bibliotekens nya roll var man emellertid tvungen att konstatera att det existerade en ”påfallande ojämnhet” vad gällde standarden hos desamma i olika kommuner (SOU 1974:5, s. 213). Alldeles utan att på något sätt direkt referera till den ovan beskrivna trestegsmodellen för samhällets demokratisering fälde betänkandet en kommentar som ändå för tankarna i den riktningen. Det var nämligen så, att kommunerna sinsemellan var mer lika vad gällde ”sociala förmåner än när det [gällde] kulturell service”, betonade man (s. 214). Här rådde med andra ord en eftersläpning angående kulturell service som måste åtgärdas. Ändå hade folkbiblioteksväsendet i det stora hela gjort oerhörda framsteg sedan 1949. Det som då ”närmast var utopi är i dag verklighet”, skrev utredarna 1974. Biblioteken hade breddat sitt mediautbud till att också omfatta annat än böcker, de bedrev ”omfattande informationsverksamhet”, ”uppsökande verksamhet”, gjorde ”insatser på det allmänkulturella området” och var, fortfarande, ”i centrum för bildningsarbetet” (s. 222). I den mån man kan tala i termer av att staten var tillfreds med bibliotekens prestationer så var denna utredning ännu ett exempel på detta. Om det emellanåt förekom missnöje och otålighet i bibliotekarieketsar, så tycks detta sällan haft någon direkt motsvarighet bland politiker och utredande myndigheter.

Att det var så, hindrade naturligtvis inte litteraturutredningen att komma med flera förslag till ytterligare förbättrad, det vill säga mer samordnad och mer effektiv, verksamhet. Efter reformen 1965 hade ju staten tagit sin hand från direkt inblandning i folkbibliotekens finansiering och därmed avhänt sig en del av möjligheterna till kontroll och påverkan. Nu reglerade varje enskild kommun verksamheten, vilket från bibliotekens sida möjligen kunde uppfattas som att man hamnat i en form av laglöst land. Detta noterade utredarna tydligt och de underströk med viss skärpa att staten borde tala om vad målen med folkbiblioteken skulle vara (s. 322). Den viktigaste uppgiften var, enligt deras ståndpunkt, att komma till rätta med den ojämna standarden. (Ökad jämlikhet var, som nämnts, den kanske viktigaste politiska ledstjärnan i början av 1970-talet.) Här föreslog man i en punktlista tre typer av åtgärder, nämligen

- information, råd och exempel
- selektivt stöd för upprustning av ”ineffektiva” enheter

- att ge länsbiblioteken resurser att ta över verksamhet (åtminstone temporärt) som inte var tillfredsställande (s. 324).

På flera ställen i texten tryckte man på att länsbiblioteken var statens viktigaste instrument för att driva utvecklingen i centraliserande riktning och mot större enhetlighet och effektivitet. Länsbiblioteken tilldelades en nyckelroll och utnämndes till ”ryggraden” i folkbibliotekssystemet (s. 235).

Utredningens främsta uppgift var alltså egentligen inte att analysera och komma med förslag om folkbibliotekens framtid, utan dess syfte var att belysa förutsättningarna för en allsidig landsomfattande distribution av litteratur. Precis som titeln utlovade var det boken som stod i centrum. Att man ändå ägnade så mycket utrymme åt folkbiblioteken berodde naturligtvis på att de *hade* (och har) en viktig roll i bokdistributionen, men utredarna lade en form av nästan universellt, metafysiskt mänskligt *behov* till grund för sina resonemang. Genomgående talade man nämligen om att folkbibliotekens måste tillfredsställa människornas, eller de enskildas, eller kommuninvånarnas ”bokförsörjning”. Människan hade, hävdade man, ”ostridigt” ett ”behov av information om litteratur” och detta behov var det folkbibliotekens, och i synnerhet länsbibliotekens, uppgift att tillgodose (s. 238).

* * *

Det helhetsgrepp regeringen tog om kulturpolitiken framgick med önskvärd tydlighet av att det krävdes tre skilda propositioner för att täcka in hela området. I den första togs ingen hänsyn till de förslag kulturrådet presenterat angående folkbiblioteken i SOU 1972:66. Ministern ville invänta vad litteraturutredningen (SOU 1974:5) hade att anföra i den saken. Ett synnerligen viktigt organisatoriskt beslut hade riksdagen emellertid fattat redan 1974, nämligen att inrätta ett statligt kulturråd till vilket bland annat de bibliotekskonsulenter som fanns vid Skolöverstyrelsen skulle överflyttas. Den statliga myndighet som hade det övergripande ansvaret för folkbibliotekens utveckling, samordning och effektivisering flyttades därmed från sin hemvist sedan 1920-talet. Förflyttningen kan te sig som en enkel och oskyldig organisatorisk manöver, men hade stor symbolisk betydelse. Att statens kulturråd övertog ansvaret från Skolöverstyrelsen innebar att folkbiblioteken överfördes från ett bestämt utbildningssammanhang till den nyinrättade kulturpolitiska strukturen. Det var med andra ord inte bara ett ideologiskt ställningstagande från regeringens sida att folkbiblioteken skulle fogas in i de nya tankebanor jag relaterat till ovan, utan också i en mer

handfast organisatorisk mening blev sammanhanget nytt. Från att ha varit en del i en (ut)bildningspolitik blev folkbiblioteken nu en del i kulturpolitiken.

När regeringens andra proposition angående den nya kulturpolitiken presenterades i riksdagen 1975 var alltså frågan om folkbibliotekens roll onekligen väl förberedd. Det var en på det hela taget belåten kulturminister (Bertil Zachrisson innehade posten vid den här tidpunkten) som tog till orda i propositionen. Den började med att nöjt konstatera att även om det fortfarande fanns brister inom folkbiblioteksväsendet hade detta emellertid som helhet genomgått en ”entydigt positiv” utveckling sedan den förra biblioteksutredningen från 1949 (Prop. 1975:20, s. 59). Med gillande återanvände ministern kulturrådets karaktäristik av det moderna folkbiblioteket som ett centrum för medieförmedling, som ett informationscentrum och som ett kulturellt centrum. Att folkbibliotekens uppgifter på så sätt tycktes ha breddats under det gångna kvartsseket föreföll uppenbarligen vara helt i enlighet med statsmaktens intentioner, även om dessa inte alltid varit tydligt uttryckta. Efter 1965 hade dessutom folkbibliotekens verksamhet varit ”oreglerad” av staten i så måtto att ingen lagstiftning fanns (s. 58). Också detta var helt i regeringens smak. (Det är naturligtvis utomordentligt smidigt att så att säga få andra att göra som man vill utan att egentligen behöva ta till regleringar eller andra former av disciplinerande åtgärder.) Från några håll hade krav rests om att en bibliotekslag borde införas. Den tämligen nybildade socialistiska föreningen *Bibliotek i samhälle* hörde till dem, liksom några författarorganisationer. Bilden var emellertid splittrad och flera tunga remissinstanser, till exempel Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, talade emot behovet av en sådan lag.

Regeringen var skarp motståndare till alla förslag om lagstiftning. Den ansåg att en sådan var helt onödig. Verksamheten fungerade bra i dagsläget, underströk ministern, och statens uppgift borde vara att ”stimulera kulturverksamheten i landet och inte [...] reglera den” (s.208). Formuleringen är ännu en återklang från resonemangen om den generella kulturpolitiken, där företrädaren Ragnar Edenman redan i början av 1960-talet hade slagit fast principen om det så kallade armlängdsavståndet mellan politikerna och kulturlivet (Prop. 1961:56, Frenander 2005, s. 132). Enligt hans uppfattning fanns inga skäl att gå in och styra och ställa. Han uppådade ett flertal argument för sin ståndpunkt, bland annat risken för att de minimikrav som det skulle vara oundvikligt att formulera i en lagtext i själva verket skulle komma att fungera som maximinormer. Det hävdvunna kommunala självstyret var naturligtvis ett annat argument som kom till användning. Men det mest intressanta skälet till

ministerns negativa hållning till lagstiftning var att han menade att en sådan skulle strida emot den allmänna kulturpolitikens grundläggande intentioner (Prop. 1975:20, s. 208). Återigen ser vi här hur statens politiska inställning visavi folkbiblioteken nu fått en ny inramning, i vilken dessas bredare kulturpolitiska roll framhävs.

I förslagslistan fanns alltså inga krav om bibliotekslag. Där fanns däremot ett par andra frågor av innehållsligt slag som prioriterades. Båda hade uppenbar anknytning till 1970-talets rådande politiska konjunkturer. Den ena saken som regeringen ville satsa på var en strävan som vi kan återfinna redan i förarbetena till 1912 års författning, nämligen utjämning av standarden mellan biblioteken i olika kommuner.

Att detta, efter sextio års direkt och indirekt statlig bibliotekspolitik, fortfarande stod på dagordningen kunde möjligen tolkas som att politiken borde anses som rätt misslyckad. Det var emellertid inget som propositionen ville kännas vid. Den andra saken som skulle prioriteras var att biblioteken i högre grad borde arbeta utanför sina egna väggar, med ”utåtriktad och uppsökande verksamhet”. Det som ministern särskilt avsåg var då en satsning på bokbussar, arbetsplatsbibliotek och litteraturförsörjningen för invandrare (s. 211). Syfte var naturligtvis att nå nya låntagargrupper, som tidigare i stor utsträckning inte nyttjat biblioteken. En av de övergripande målsättningarna i kulturpolitiken hade formulerats som att den skulle stödja ”eftersatta grupper erfarenheter och behov” och kulturministerns förslag låg helt i linje med den ambitionen.

Positionsförskjutningar

Den nya kulturpolitiken mötte mestadels positivt gensvar från berörda parter. Inte minst bland de politiska partierna. I riksdagen var enigheten stor: alla partier ställde sig bakom huvuddragen i regeringens kulturpolitiska propositioner. Ser man till statens relation till folkbiblioteken blev resultatet av den kulturpolitiskt aktiva tioårsperioden från 1965 betydande. Två grundläggande positionsförskjutningar framstår som särskilt intressanta och viktiga. Den första blev, som redan antytts, följden av skatteutjämningsreformen och innebar alltså att det direkta statliga stödet till de lokala folkbiblioteken, efter 60 års existens, helt upphörde. Staten tog med andra ord ett stort steg bort från direkt inblandning i verksamheten ute i kommunerna. De konkreta erfarenheterna av denna förändring tycks, att döma av rätt enstämmiga rapporter, ha varit positiva. Nya bibliotek byggdes och verksamheten både fördjupades och breddades. Någon ingående analys av utvecklingen har, såvitt jag vet, inte

gjorts, men en rimlig förmodan är väl att förstärkningen av folkbiblioteken i första hand hängde samman med att kommunerna i gemen fick avsevärt starkare ekonomi. Dels genom sammanslagningen, dels – och kanske främst – genom den kraftiga ekonomiska tillväxten, särskilt på 1960-talet.

Den andra förskjutningen, som också redan antytts, kom med beslutet att överföra bibliotekskonsulenterna från Skolöverstyrelsen till det nybildade statliga kulturrådet. Därmed övergick ansvaret för biblioteksutvecklingen från ett skol- och utbildningspolitiskt sammanhang till ett kulturpolitiskt dito. De närmare konsekvenserna av denna förändring har inte heller undersökts vetenskapligt, men kommentarerna i samtiden var överlag positiva. Man menade att det var ett naturligt steg med tanke på att folkbiblioteken efter andra världskriget successivt vidgat sitt arbetsområde från de snävare frågorna om bokdistribution och bildningsstöd till ett aktivare deltagande i, och initierande av, lokala kulturaktiviteter som kunde omfatta också andra konstarter än litteraturen. I en intervju i *Biblioteksbladet* uttryckte Ulf Dittmer, blivande chef för Kulturrådets avdelning för litteratur- och biblioteksfrågor, just detta. Att man nu skulle få möjligheter att utan att åsidosätta det ”starka bandet med skola och folkbildning” kunna ”samordna biblioteksverksamheten med annan kulturell verksamhet”, såg han som mycket positivt. Faktiskt kunde han inte se ”någonting negativt med överflyttningen” (BBL 14/1974, s. 256). Lite mer skepsis andades en insändare i BBL strax efter det att intervjun publicerats. Det fanns absolut brister i den nya politisk som aviserades, framhöll den. Det var avsaknaden av en särskild biblioteksavdelning inom Kulturrådet som oroade insändarskribenten, som fanns bristen ”betänkelig”. Att övriga bibliotekstyper inte berörts väckte vidare farhågor om att staten egentligen inte brydde sig tillräckligt mycket om till exempel dessa, exempelvis forskningsbiblioteken (BBL 16/1974, s. 278). Sådana brister fick konkreta konsekvenser för exempelvis skolbiblioteken, vilket Louise Limberg visar i sitt kapitel.

De decennier som gått efter andra världskriget var av sinsemellan lite olika karaktär. 1950- och 1960-talen var i många avseenden synonyma med ekonomisk tillväxt, social och demografisk omvandling samt, särskilt på sextiotalet, politiskt och kulturellt uppvaknande. Reformtakten var hög. 1970-talet blev till dels annorlunda, men uppvisade också kontinuitet. Den ekonomiska utvecklingen bromsade in kraftigt och en allvarlig strukturkris inträdde. På sikt kom detta att få enorm betydelse för Sverige, liksom för hela västvärlden, men i samtiden var det få som insåg detta. Den politiska reformtakten fortsatte därför att var hög även under

sjuttioalet. Nya arbetsmarknadslagar infördes angående till exempel anställningsvillkor och medinflytandefrågor. Föräldraförsäkringen byggdes ut, den högre utbildningen omstrukturerades och, som vi granskade detaljerat ovan, en ny kulturpolitik sjösattes vilken väsentligen påverkade förhållandet mellan staten och de kommunala folkbiblioteken. Var det nu dags att under 1980-talet låta de nya organisatoriska strukturerna ”sätta sig” och få tillfälle att utvecklas? Eller ville staten gå vidare med reformer och gå in på delområden inom det kulturpolitiska fältet, kanske rentav gällande folkbiblioteken? I nästa avsnitt ska vi röra oss några år in på åttiotalet för att få svar på sådana frågor.

1984 – folkbibliotekens roll markeras

Övergången mellan sjuttioal och åttiotal var ett betydelsefullt skede. Några specifika händelser kom att signalera en fundamental ideologisk och politisk förskjutning, såväl i världen som i Sverige. På det internationella planet var det valen i två av de ledande västmakterna, Storbritannien respektive USA, som markerade att nya attityder och nya tongångar hädanefter skulle dominera i dessa länders politik. I det brittiska parlamentsvalet 1979 vann de konservativa tories ledda av Margret Thatcher, ”järnlady” som hon senare kom att kallas, en jordskredsseger över labourpartiet. Året därpå segrade republikanernas Ronald Reagan i det amerikanska presidentvalet. De två hade mycket gemensamt, framför allt deras starka ideologiska övertygelse om att staten och fackföreningarna i så liten utsträckning som möjligt skulle tillåtas utöva inflytande över politiken och samhällslivet. Även om det fanns nyansskillnader mellan deras åsikter och ingen egentligen kan sägas ha varit renodlad nyliberal, kom deras makttillträden i två av den kapitalistiska världens ledande makter att ge en enorm skjuts åt nyliberalismen världen över.

En ideologisk omorientering svepte över flera kontinenter. I land efter land ifrågasattes tron på att staten kunde och borde reglera de ekonomiska marknaderna. Den keynesianska doktrin som beledsagat efterkrigstidens ekonomiska expansion förkastades som en hämsko på den individuella kreativiteten. Kollektiva och solidariska lösningar på samhällsliga problem betraktades med misstro. För att komma ur den ekonomiska krisen, få fart på tillväxten och undanröja verkliga och förmenta hinder för de enskilda människornas skaparförmåga måste staten ta ett eller flera steg tillbaka och släppa marknadskrafterna lösa.

Sverige var på intet vis undantaget denna ”högervåg” (Boréus 1994). Möjligen var rollfördelningen paradoxal och ganska överraskande. De borgerliga partier som regerade när Thatcher och Reagan kom till makten föreföll oväntat opåverkade av de marknadsliberala tankegångar som lanserades i Storbritannien och USA. Det var när socialdemokraterna 1982 vann valet som en förändring inträdde. I skepnad av ”den tredje vägens” politik blev det socialdemokratien som lanserade en strategi av avregleringar, privatiseringar och marknadslösningar som i det stora hela fortgått sedan dess (Sejersted 2005, s.381). Det folkhem som varit socialdemokratins stolthet – och i stor utsträckning dess skapelse – började del för del nedmonteras.

I ett annat avseende kom de internationella, nyliberala strömningarna att i grunden påverka det svenska ideologiska debattklimatet, även om orsaksrelationerna knappast var så entydiga. Sommaren 1980 publicerades ett antal kulturartiklar vilka var djupt kritiska till den utveckling som pågått under 1970-talet. Ekonomiska problem, social och tankemässig likriktning, politiskt förmynderi, allmän stagnation och inskränkthet, intellektuellt förfall, ja nästan allt negativt uppfattades som verkningar av en förvuxen och klåfingrig socialdemokratisk stat. Tonläget blev emellanåt så uppskruvat att någon talade om att ”den totalitära demokratis ideologi” blivit dominerande i Sverige (Frenander 1999, s. 230). Med största sannolikhet ingick artiklarna inte i något koordinerat, strategiskt handlande, men opinionsyttringarna fick oerhört genomslag i den politisk-ideologiska debatten. Det problemformuleringsprivilegium som vänstern innehåft under sjuttioalet ersattes raskt av ett företräde för nyliberala och, delvis, konservativa ståndpunkter. Socialismen som lösningen på samhällsliga problem rensades tämligen kvickt bort från den politiska agendan och i dess ställe kom marknaden. Vill man hårdra vad som hände kan man säga att en dogmatism avlöstes av en annan.* Dogmatism eller inte, i ett annat avseende tog högerpolitiska aktivister definitivt efter hur vänstern bedrivit sina kampanjer. Den fjärde oktober 1983 demonstrerade i Stockholm tiotusentals människor mot införandet av löntagarfonder. Löntagarfonderna hade sina rötter i det radikala sjuttioalet och avsåg i sin ursprungliga konstruktion att föra över ägarmakten i de stora aktiebolagen till fackföreningskontrollerade fonder. Efter mycken politisk vanda beslutade den socialdemokratiska regeringen 1983 att införa en avsevärt urvattnad form av

* Riktigt så illa var det inte. Både sjuttioalets vänsterdominerade debatt och den högerdominerade på åttiotalet innehöll motröster och nyanser, vilket framgår i min analys av kulturdebatterna under dessa decennier (Frenander 1999). Men balansskiftningen var helt otvetydig.

löntagarfonder, vars huvudsakliga uppgift transformerats till att säkra kapitalförsörjningen till de svenska storbolagen (Norborg 1999, s. 232f).

De nya politiska och ideologiska vindar som börjat blåsa på 1980-talet är synnerligen viktiga att ha i minnet när vi nu ska studera de statliga initiativ som togs i förhållande till folkbiblioteken vid den här tiden. Ett av de mest intressanta dokumenten är den stora utredningen *Folkbibliotek i Sverige* från 1984. Det är nämligen lätt att konstatera att dess huvudbetänkande domineras av en omisskännlig ideologisk ton som direkt härstammar från de radikala tankegångarna från det föregående årtiondet. Förankringen i den nya kulturpolitiken är djup. Av alla de utredningar som direkt eller indirekt handlat om folkbiblioteksväsendet är den från 1984 absolut mest *ideologisk* i sin framtoning.

Folkbiblioteksutredningen 80

Utredningen, som tog sig namnet Folkbiblioteksutredningen 80 (Fb 80), tillsattes 1979 av den folkpartistiske utbildningsministern Jan-Erik Wikström, som uppenbart tyckte att det var dags att ordentligt belysa folkbibliotekens situation i landet. Det fanns i och för sig, underströk han, ingen anledning att frånga de principer som lagts fast angående rollfördelningen mellan staten, regionerna och kommunerna vad gällde folkbiblioteken. Precis som var fallet med kulturpolitiken i stort var det kommunernas sak att ansvara för den lokala verksamheten, alltså inklusive folkbiblioteken. Däremot, menade han, fanns det ”skäl att ingående belysa hur den nuvarande ordningen fungerar och att ta upp den statliga bibliotekspolitiken och bibliotekens roll i den kommunala kulturpolitiken till förnyad diskussion” (SOU 1984:23, bil. 1, s. 232). Uppdraget var brett och omfattade de flesta aspekter på biblioteksverksamhet. Här är av betydelse att vi kan notera att ministern använder termen ”statlig bibliotekspolitik”, en term som aldrig tidigare förekommit i offentliga dokument. Exakt vad han avsåg preciserades inte. I en mening kan man påstå att det funnits en sådan fråga åtminstone 1912. I en annan mening går det också att med fog hävda att det kanske funnits en sådan, men att den kraftigt förminskades när statsbidragen togs bort 1965. Diskussionen om bibliotekspolitikens existens och innehåll återkommer jag till i avslutningen.

Kommittén kallade en lång rad sakkunniga och experter till sin hjälp och publicerade efterhand tio skrifter, inklusive själva betänkandet. En av dessa skrifter, *Folkbibliotek i tal och tankar. En faktarapport från folkbiblioteksutredningen*, är särskilt intressant i vårt sammanhang. Här uppläts plats åt några av de experter som utredningen anlätade, men

kommittén tog också själv tillfället i akt att lite friare resonera om vilka uppgifter framtidens bibliotek borde ha. Det stod fullkomligt klart att kommittén var övertygad om att biblioteken hade haft och framgent skulle ha en helt avgörande roll i samhällets demokratiska utveckling liksom de var oundgängliga bildnings- och kulturinstitutioner. ”Det är hela samhället som behöver folkbiblioteket för att växa som demokrati”, är ett talande citat. Men man påpekade att en viss förskjutning skett efter andra världskriget på så sätt att ”bildningsfunktionen” mist sin dominerande ställning, medan ”informationsförsörjning” och en bredare kulturverksamhet blivit allt mer framträdande (Folkbiblioteksutredningen 1982, s. 17ff). Kopplingen till den statliga kulturpolitiken poängterades. Den bringade en klar riktning till folkbibliotekens arbete. Jämfört med tidigare var detta ett klart framsteg. Men det skulle bli ännu bättre, underströk kommittén, om ”en statlig bibliotekspolitik” också kunde formuleras. En sådan skulle ”uttala samhällets vilja och avsikt med folkbiblioteken” och på så sätt undanröja alla eventuella tveksamheter om vilka uppgifter folkbiblioteken skulle ha (ibid. s. 28). I kapitlet ”Folkbibliotekens mål och uppgifter” återkom man till frågan och var ännu tydligare om kulturpolitikens betydelse för folkbiblioteken och dessas betydelse för samhället som helhet. Den statliga politiken hade förtjänstfullt och ”med stor trogenhet (sic)” översatts till kommunal kulturpolitik och därmed hade biblioteksprogrammen fått ”en ideologisk plattform som tidigare saknats. Biblioteken har i de nya programmen fått en central roll inte bara i kulturpolitiken utan också i hela samhällsarbetet” (s. 176).

Det är alltså inte överraskande att betänkandet blev en stark och energisk argumentation för folkbibliotekens stora värde och angelägenhet. Deras uppgifter, slog man fast, var två: ”en kulturuppgift och en informationsuppgift” (s. 41). Efter ett kort resonemang frångick man alltså den tredelade uppgift som tidigare hade dominerat synen på bibliotekens uppgift. Som vi sett har beskrivningen genom åren, varit lite olika men i och med sjuttioalets kulturpolitik blev tredelningen medieförmedling, information och kultur. Nu ströks helt sonika medieförmedling, trots att betänkandet på andra platser kraftigt underströk hur viktig boken – det viktigaste mediet – var.

När man närmare definierade innebörden av kulturuppgiften blev det tydligt att medieförmedlingen bakades in i denna. Särskilt uppenbart var detta i samband med utläggningar om att folkbiblioteken visserligen hade ”ett brett kulturansvar”, som kunde ta sig uttryck i att de numera arbetade med nya medier och nya verksamheter som ”fonogram, videogram, program och utställningar”, men att boken, det tryckta ordet och läsandet stod i en

särställning. Läsandet var rentav en ”kulturell rättighet”, bortkopplad från allt tal om nytta och effektivitet. Återkommande underströks att kulturuppbyggens kanske viktigaste innehåll var att hävda det tryckta ordets ställning. Boken var, menade man, hotad av andra medier och stod inte längre lika stark i skola och folkbildning. Folkbiblioteken framställdes som ett slags sista utpost för läsandet, och i dess förlängning, medborgarnas bildning och demokratiska engagemang. Läsiintresset måste ständigt uppmuntras och även om ett modernt folkbibliotek måste arbeta med ”många medier” var läsandet viktigast. Inget annat kulturpolitiskt instrument var lika effektivt som folkbiblioteket för att stimulera läsiintresset. Med andra ord var det helt följdriktigt att mål nummer ett angående folkbibliotekens verksamhet i stort formulerades tveklöst och med eftertryck: ”Folkbiblioteket skall föra en kamp för boken och läsandet” (s. 38ff).

Informationsuppbyggen definierades också i en kontext av upplysning, opinionsbildning och demokratiskt engagemang. Här konstaterade utredarna att folkbiblioteket var en neutral institution som var öppen för alla medborgare och tillgängliggjorde alla typer av information. Inga restriktioner skulle gälla utan man måste ”låta olika åsikter och röster komma till tals” (s. 43). Målet med aktiviteterna anslöt till den övergripande kulturpolitikens, och över huvud taget till välfärdspolitikens jämlikhetssträvanden: i det här sammanhanget preciserat till ”att minska informations- och kunskapsklyftorna mellan olika grupper i samhället” (s. 44).

Sådana var tongångarna i de avsnitt som hade mer principiell och ideologisk karaktär. Folkbiblioteket var ”en unik resurs i kultur- och bildningsarbetet” som gagnade alla bokläsare, garanterade fri tillgång till information för alla medborgare, var en ovärderlig tillgång för människornas möjlighet till utbildning och utgjorde basen för det lokala kulturlivet (s. 32). Man påpekade också bibliotekets roll i den demokratiska politiska opinionsbildningen och dess ökade ”ansvar för att erbjuda en alternativ kulturverksamhet som håller hög kvalitet”. Folkbiblioteket sattes in i ett större kulturpolitiskt sammanhang, helt i enlighet med den nya kulturpolitikens idéer från 1970-talet. Anknytningen till de kulturpolitiska målen framhölls särskilt i tre avseenden. Det gällde yttrandefriheten där utredarna framhävde att ”[b]ibliotekens förmedling av det tryckta ordet är omistlig när det gäller att garantera en reell yttrandefrihet”. Det påpekades också hur viktigt det var att biblioteken som ”en icke-kommersiell sektor” kunde ”bjuda motstånd mot skräpprodukter”, vilka implicit förmodades vara vad den kommersiella kulturen i hög grad erbjöd. Ett tredje område där folkbiblioteken nästan framställdes som ett slags motståndshärdar var i

vaktslåendet om ”vår inhemska kultur” (s. 37). Uttrycket ”kulturimperialism” användes förvisso inte, men det låg snubblande nära till hands när man diskuterade det hot som ökad internationalisering och kommersialisering utgjorde.

Samma betoning av den ideologiska legitimeringen av folkbiblioteken återkom när utredningen diskuterade gratisprincipen. Den var ”vedertagen”, en ”folkbildningsinsats” som strängt taget inte kunde ifrågasättas och som kommunerna de facto hållit fast vid även efter det att de statliga bidragen togs bort på 1960-talet. Folkbibliotekens centrala betydelse för demokratin, yttrandefriheten och den fria opinionsbildningen fick inte begränsas av avgifter som kunde göra tillgången till dem avhängig av medborgarnas ekonomiska villkor. Alla typer av ekonomiska och administrativa argument för avgiftsbeläggning avvisades. Slutsatsen var entydig: det var inte ”förenligt med folkbibliotekens mål och uppgifter att göra avsteg från den hävdvunna gratisprincipen” (s. 50).

Fb 80's svar på ministerns fråga om hur ”den nuvarande ordningen” fungerat går att sammanfatta i några få ord. Verksamheten var bra. Det fanns alls ingen anledning att göra större förändringar i vare sig statens förhållningssätt eller i bibliotekens konkreta verksamheter. Folkbiblioteken var fast förankrade i en lång tradition av bildning och upplysning, de verkade för att alla medborgare skulle kunna få förutsättningar att fullgöra sitt medborgerliga ansvar och engagemang, såväl som att de skulle ha chansen att bilda sig och växa på ett rent personligt plan. Folkbiblioteken var ett väsentligt led i en generell politik som syftade till kulturell och social utjämning mellan olika klasser och grupper i samhället.

Utredningens bedömning av samhällsutvecklingen liknade med andra ord i långa stycken den som varit allmän på 1970-talet och den anslöt också nära till riktlinjerna i kulturpolitiken. I ett bildningsperspektiv var folkbiblioteken integrerade i en strävan att försvara och upprätthålla vad som utan nämnvärd diskussion eller konflikt uppfattades som kultur och litteratur av god kvalitet. Där hade staten och över huvud taget det offentliga en nyckelroll som motvikt till den privata, kommersiella marknadens utslätade, strömlinjeformade och innehållstomma produkter. Den övergripande ideologiska positionen kan alltså sägas vara tämligen oförändrad trots att de nyliberala vindarna vann allt större gehör i såväl den allmänna opinionen som bland de politiska partierna (Boréus 1994, Frenander 1999). Som vi sett påminde retorik och ordval också om sjuttioalet. Bibliotekens förnämsta uppgift var att föra en ”kamp” för boken, i synnerhet till förmån för de eftersatta i samhället. Folkbiblioteksutredningens ståndpunkter

speglade i själva verket i stor utsträckning en framträdande position i den allmänna biblioteksdebatten vid den här tiden. I sin avhandling *Det föreställda biblioteket* identifierade Åse Hedemark i början av 1980-talet två diskurser om bibliotekens roll i samhället: den ena kallade hon ”den bokliga diskursen” och den andra ”den informationsförmedlande diskursen”. Den bokliga diskursen utmärktes just av ”fokus på god skönlitteratur och tryckta medier” och som folkbibliotekens viktigaste uppgift underströk den folkbildningen, i första hand genom att förmedla ”god, svensk kvalitetslitteratur” (Hedemark 2009, s. 57 och 67). En synnerligen intressant aspekt i Hedemarks analys är att det inte var bibliotekarierna själva som var de främsta företrädarna för den bokliga diskursen, utan den bars framför allt upp av författarna (ibid. s. 71ff).

Den politisk-ideologiska strömkantring som ägde rum kring 1980 hade synbarligen inte trängt igenom i alla sektorer av samhället. I mycket ringa grad föreföll statens attityd till folkbiblioteken, eller till kulturlivet som helhet, ha undergått några förändringar. Det kanske inte är så märkligt. Dels fortfor enigheten om kulturpolitiken att vara stor ända till efter millennieskiftet. Dels har kulturpolitiken nästan alltid verkat i politikens marginal, så att säga. Det är inte kulturpolitiska ställningstaganden som får opinionssiffrornas balans att tippa. Dels upplevde, som vi sett, folkbiblioteken en stark expansion från 1950-talet till 1970-talet, vilket utredningen nöjt kunde inregistrera (SOU 1984:23, s. 31). Även om statistiken är osäker är det inte orimligt att anta att folkbiblioteken redan på 1950- och 1960-talen var den mest besökta kulturinstitutionen. Folkbiblioteken hade en stark position hos allmänheten och rönte uppskattning hos myndigheterna. Utifrån de perspektiven fanns det inga skäl att gå till storms mot dem.

Upplysningskritik och kulturel relativism

På 1980-talet gjorde sig emellertid en annan typ av ideologisk strömning starkt gällande, vars ståndpunktstaganden kan sägas mer beröra bibliotekens innehållsliga uppgifter, framför allt frågan om vilken litteratur som borde förmedlas. Jag tänker förstås på postmodernismen som på bred front inom vetenskapen, litteraturen, konsten och kulturen i allmänhet, gick till angrepp mot det moderna projektets själva grundvalar. Upplysningen, hävdade man, hade uttömt sin progressiva kraft och hade inte längre något att erbjuda människorna. Det var en illusion att utvecklingen mer eller mindre linjärt gick framåt mot successivt allt bättre tillstånd. Lika illusorisk var föreställningen om att det gick att uttala sig entydigt och objektivt

om konstens, litteraturens eller kulturens absoluta kvalitet. De postmoderna företrädarna argumenterade enträget för en kulturell relativistisk ståndpunkt.*

Till att börja med, måste man nog konstatera, var de framgångsrika, åtminstone i den intellektuella kulturdebatten. Uppfattningar om kulturella hierarkier, absoluta konstnärliga kvaliteter, skillnader mellan ”högt” och ”lågt” förlöjligades och övergavs. Upplysningstron om det rationella förnuftets förmåga att i ett kollektivt samarbetsprojekt skapa samhälleligt välstånd och mänsklig lycka förbyttes i misstro mot både förnuftet och det kollektiva. Var och en skulle satsa på sig själv, som åttioalets slogan löd, och vara skeptisk till vetenskapen. Upphöjandet av individen och individualismen var inte bara en ideologisk och retorisk förändring. Förskjutningar i det moderna samhällets sociologi fick många forskare att tala i termer av att gamla normer, seder och bruk blev alltmer obsoleta och irrelevanta för den uppväxande generationen. Var och en ställdes inför val som krävde ett individuellt och oberoende beslut angående livsbana och yrkesliv. Sociologer myntade begrepp som ”friställning” och ”görbarhet” för att konceptualisera frånvaron av självklara och ärvda alternativ för ungdomen i det senmoderna samhället (se Fornäs m fl 1994). Denna djupgående strukturella individualisering påverkade i hög grad politisk organisering och politisk aktivitet. De gamla partierna, med rötter i 1800-talet, förlorade alltmer i attraktionsförmåga, till och med så mycket att en avhandling från 2002 ställde frågan *Vart tar politiken vägen?* (Sörbom 2002).

Upplysningskritiken och kulturell relativismen utsatte naturligtvis några av folkbibliotekens fundamentala byggstenar för angrepp. Alltsedan Valfrid Palmgrens dagar hade biblioteken varit institutionella ”ljushärdar” som stod för upplysning, förnuft och framsteg. Folkbiblioteken var ett vitalt instrument som nådde långt ut i landets periferi och med dem skulle välståndet och den högre kulturen komma alla till del. Särskilt i kampen mot ”smutslitteraturen”, som Palmgren kallade den (på 1980-talet var benämningen ”skräplitteratur”) och i förmedlingen av de kvalitativt högtstående litterära verken hade

* Inläggen i den internationella och nationella debatten för och emot postmodernismen var otaliga och oöverskådliga. De sträckte sig från de mest abstrakta filosofiska nivåerna hos till exempel François Lyotard, Michel Foucault och Jürgen Habermas till de mest handfasta inlägg i form av nedrivandet av byggnader av omisskännlig modernistisk karaktär. En ström av yngre svenska intellektuella tog plats i kulturtidskrifter och på kultursidor och argumenterade våltaligt och ivrigt för de nya idéerna. En föredömlig samling av de väsentligaste historiska filosofiska texterna finns i antologin *Postmoderna tider?* (red Mikael Löfgren och Anders Molander). Vad upplysningsprojektet egentligen handlade om har Sven-Eric Liedman skrivit en synnerligen upplysande bok om, *I skuggan av det moderna*. Några intryck av 1980-talets debatt kan man få i Frenander 1999. Se också Frängsmyr 2000, s. 381ff.

folkbiblioteken en nyckelroll. I det avseendet tycks den stora utredningen om *Folkbibliotek i Sverige* inte låtit sig bekomma av den postmodernistiska kritiken.

Alla delar i utredningsbetänkande var förstås inte lika bemängda av strävan efter att ideologiska legitimera folkbibliotekens position och uppdrag i samhället. Mer praktiskt-organisatoriska åtgärder för att stärka och utveckla verksamheten upptog också utredarnas intresse. Ett genomgående drag i det synsätt som utvecklades var att *samverkan* mellan biblioteken på alla olika nivåer i pyramiden kommunala bibliotek – länsbibliotek – lånecentraler måste utökas. Samverkan skulle kunna utjämna skillnader som fortfarande existerade mellan bibliotek i olika kommuner och sprida goda exempel på framgångsrikt arbete, framhöll man. För att effektivisera, driva på och koordinera det arbetet föreslog Fb 80 att regeringen måtte inrätta ett ”statligt biblioteksråd” (SOU 1984:23, s. 25).

En utomstående betraktare kan återigen undra om inte de förslag Folkbiblioteksutredningen kom med borde implicera ett underbetyg åt den bibliotekspolitik som förts i över sju decennier. Gång efter annan understryks i utredningar och propositionstexter behovet av ökad samverkan och effektivitet i verksamheten. Även om åtgärder oavslått vidtas för att åstadkomma detta, lika regelbundet konstaterar olika utredningar att brister i just dessa avseenden fortfarande vidlåder organisationen som helhet. Några spår av (själv)kritik är emellertid mycket svårt att hitta. Tvärtom andas man, som vi noterat flera gånger, stor tillfredsställelse med hur positivt folkbiblioteksverksamheten utvecklas över åren.

Efter regeringsskiftet 1982, då socialdemokraterna återkom till regeringsmakten, blev det den nye kulturministern Bengt Göransson's sak att formulera en proposition: 1984/85:141. Också han var nöjd både med den allmänna utvecklingen av folkbiblioteken och med deras aktuella läge. Redan på propositionens första sida förkunnade han att regeringens förslag inte innebar ”några grundläggande förändringar i statens förhållande till [...] de kommunala folkbiblioteken” (s. 1). Också utredningens arbete beredde honom stor tillfredsställelse. På nästan alla punkter klargjorde han att han delade utredningens synsätt och förslag. Kontentan av propositionens innehåll blev därmed att biblioteken i princip fick en uppmaning att arbeta på som förut. I relation till hur det statliga stödet tidigare varit utformat föreslogs några omdisponeringar, bland annat ökades satsningen på arbetsplatsbiblioteken (s. 93). Den väsentligaste oenighet som uppstod mellan utredningen och ministern gällde biblioteksrådet.

Även om han instämde i att samordning var av yttersta vikt avfärdades förslaget utan någon mer ingående motivering (s. 106).

* * *

I samband med utredningen på 1940-talet hade man snuddat vid frågan om bibliotekslag, men sedan hade denna snabbt sorterats undan. När den socialistiska biblioteksförbundet *Bibliotek i samhälle* bildades 1969 var kravet på bibliotekslag en av dess centrala idéer. På 1970-talet togs diskussionen upp i politiska sammanhang, bland annat i kultur- och bokutredningarna och i påföljande propositioner (Häggström & Renberg 1998). I samband med att Fb 80 började publicera sina faktarapporter tog diskussionen ny fart bland folkbibliotekarier. Flera artiklar i *Biblioteksbladet* tog upp frågan och krävde införande av någon form av lagstiftning. I en artikel uppmärksammade Bengt Holmström och Arne Kristoffersson (båda bibliotekarier från Malmö) att Statens kulturråd i sitt remissvar till utredningen föreslagit en ”minilag”. Bättre än inget, tyckte de två, som samtidigt påpekade det ironiska i att det var statens egen myndighet som lanserat förslaget (BBL 1/1985, s. 3). Regeringen hade ju klart deklarerat att den politiska linje som gällde var ett nej till bibliotekslag och att saken därmed inte skulle tas upp av utredningen. Men trots att den fått ”entydiga direktiv att inte föreslå någon förändring av den ansvarsfördelning” som rådde, var det ändå ”svårt att helt utesluta” en diskussion om bibliotekslag insisterade man (SOU 1984:23, s. 121f). I ett kort kapitel behandlades frågan. Att de argument som Fb 80 då förde fram ledde till ett avvisande av lagstiftning var förstås givet från början. Det vidgade kommunala självstyret var ett skäl till avvisande och kommunernas ökade resurser var ett annat. Därtill framhölls att en reform skulle bli alldeles för dyr för statskassan. Mellan raderna kan man dock ana att utredningens medlemmar kunde se att det av andra slags skäl fanns ett behov av lagstiftning. Den vikt som många i biblioteksdebatten fäst vid betydelsen av helhetssyn på verksamheten delades av utredningen och var i sig ett argument för att en lag borde instiftas. Utredarnas bakbundna position föranledde dem emellertid att en aning krystat understryka att de förslag de själva lagt fram var fullt tillräckliga för att åstadkomma den nödvändiga samordningen och helhetssynen. Någon bibliotekslag behövdes inte (s. 123).

Utbildningsministern var givetvis helt överens, men däremot hade oenighet uppstått i riksdagen. Redan i samband med regeringsskiftet 1982 hade Vänsterpartiet kommunisterna (vpk) motionerat om ett tilläggsdirektiv till Fb 80 som skulle bemyndiga utredningen att analysera lagstiftningsfrågan (*DIK-Forum* 7/1984, s.4). Något tilläggsdirektiv blev det inte och vpk återkom till riksdagen med en motion om införande av bibliotekslag. Eftersom inga andra partier stödde idén föll förslaget. Den spricka i det politiska motståndet mot

bibliotekslag som uppstått förebådade emellertid ändrade ståndpunkter hos fler partier. I samband med nittioalets kulturutredning bytte socialdemokratin fot. Men det är drygt ett decennium till det ska hända. Riksdagsbeslutet, som togs i juni 1985, medförde alltså inga väsentliga ändringar i statens förhållande till kommunala folkbiblioteken.

1996 – bibliotekslag

Perioden fram till nästa politiska beslut angående staten och folkbiblioteken innehåller i sanning flera uppseendeväckande och världshistoriska händelser. Den kanske viktigaste av dessa var Berlinmurens fall i november 1989. En skenbart oskyldig kommentar av en trött östtysk regeringstalesman vid en presskonferens ledde till en fullständigt oväntad öppning av den så kallade järnridån och miljontals östtyskar hade inom en veckas tid besökt väst (Childs 2001, s. 235). Händelsen utlöste vad som skulle bli en total omvälvning av Öst- och Centraleuropa. Efter en kort övergångsperiod upplöstes Sovjetunionen 1991 och en lång rad nya och nygamla länder (åter)uppstod. Skeendet innebar den sovjetiska kommunismens fullständiga bankrutt och i praktiskt taget alla länder övergavs den marxist-leninistiska ideologin. På många håll skedde en tämligen abrupt och oöverlagd övergång till vad som närmast kunde liknas vid en rå och otyglad kapitalism som gick under namnet ”ekonomisk chockterapi” (Karlsson 1999, s. 285). Skeendet innebar också det definitiva slutet på kalla kriget. Den gamla världsordningen med två konkurrerande supermakter ersattes av en US-amerikansk hegemoni som fick somliga kommentatorer att utropa historiens slut och en världshistorisk seger för liberalismen (Fukuyama 1992).

En bit in på 1990-talet började ordet ”globalisering” bli alltmer använt i den politiska och samhällsvetenskapliga debatten. Enighet om vad termen exakt skulle betyda eller hur fenomenet skulle värderas saknades, vilket inte var överraskande. Anhängare av nyliberalismen såg globaliseringen som den världsomfattande utbredningen av kapitalismen, i deras ögon den enda fungerande och rationella ekonomiska modellen. Andra instämde i att kapitalismen nu behärskade i stort sett alla länder på jorden, men gjorde en snarast motsatt värdering av detta faktum. En så kallad anti-globaliseringsrörelse formerades och fångade nyhetsmedias uppmärksamhet i samband med spektakulära, ibland våldsamma, demonstrationer mot de globala institutioner som sågs som spjutspetsar för genomdrivande av denna nyliberala politiska agenda. En mer distanserad analytisk hållning till den utveckling som sköt ytterligare fart under 1990-talet ville förvisso betrakta globaliseringen som en

fortsättning på kapitalismens utveckling, kraftigt påskyndad av den nya IT-teknologin. Men globaliseringen innehöll, menade denna ståndpunkt, flera aspekter än den ekonomiska. Också på de politiska och kulturella planen var det meningsfullt att tala om en globalisering. En sådan mer mångfacetterad uppfattning om termens innebörd, betingade en mer komplex och problematiserande bedömning av tidens utvecklingstendenser (Schön 2007, s. 451ff, Thörn 2002, s. 29ff).

Oavsett vilken bedömning som gjordes av svenska politiker och makthavare om vart den kombinerade effekten av Sovjetunionens upplösning och globaliseringen skulle föra samhället, stod det klart att villkoren för politiskt handlande i grunden förändrades i början av 1990-talet. De flesta partier genomgick omprövningar av olika slag och nya partier såg dagens ljus, eller uppnådde en styrka i väljarkåren som gav dem plats i riksdagen. Sverige politiska landskap omformades i grunden. En omprövning, som fick stora konsekvenser för svensk politik var naturligtvis socialdemokratins svängning i sin inställning till svenskt medlemskap i EU. Som nämndes inledningsvis blev Sverige medlem 1995.

På den nationella nivån var utvecklingen i Sverige under 1990-talet mer turbulent, krisartad och komplex än på många decennier. Ser man till ekonomiska indikatorer som BNP-tillväxt, arbetslöshet, löneutveckling och liknande måste man gå tillbaka till krisåren på 1930-talet för att hitta något motsvarande. Samhällets ekonomiska expansion, som fortgått nästan helt utan hack sedan andra världskrigets slut stagnerade kraftigt och under tre år i rad var tillväxten till och med negativ (Magnusson 2010, s. 437). Arbetslösheten steg katastrofalt upp till rekordsiffror om 13 % men kom småningom att stabiliseras på 7-8 %, vilket var rekordhöga nivåer i ett historiskt perspektiv (Schön 2007, s. 480). Ovanpå detta kom en omfattande och djupgående kris i den svenska banksektorn. Flera banker och finansbolag rapporterade om förluster i miljardklassen och ett antal tvingades i konkurs. Staten såg inget annat råd än att gå in och stöda några av dem som noterat de största förlustsiffrorna, vilket resulterade i en socialisering av kreditförluster i storleksordningen 100 miljarder kronor (Magnusson 2010, s. 437).

Politisk omorientering

Samtidigt pågick en politisk omorientering. Redan under 1980-talet hade, som vi sett, socialdemokraterna övergett flera av de traditionella positioner som karakteriserat välfärdsutbyggnaden under folkhemsepoken. Avregleringar och skattesänkningar

genomfördes. Partiets högervändning speglade en generell tendens i samhället. Stig Hadenius hävdade för sin del att ”1991 års val var ett högerval på samma sätt som 1968 års val hade varit ett vänsterval”. Till stöd för den uppfattningen hänvisade han till opinionsundersökningar de aktuella åren, vilka indikerade en klar högervändning i hur väljarna själva placerade sig på höger-vänsterskalan (Hadenius 2008, s. 203f). Valutgången 1991 var därför knappast överraskande. Socialdemokraterna gjorde sitt sämsta val sedan 1928 och fyra borgerliga partier (Kristdemokratiska samhällspartiet kom för första gången in i riksdagen) bildade minoritetsregering under moderaternas ledare Carl Bildt (Möller 2011, s. 269). Borgerligheten hade tidigare utan framgång gått till val under parollen ”systemskifte”, men nu lanserade Moderaterna och Folkpartiet i stället ”ny start för Sverige” som en gemensam slogan. Nystarten innebar emellertid i många avseende samma politiska åtgärder som systemskiftet signalerat, enligt Hadenius, som karaktäriserade regeringen Bildts program som ambitiöst och sammanfattade vad den åstadkom på följande sätt: ”Sänkta skatter, avregleringar, avskaffade löntagarfonder, privatisering i utbildningsväsendet, husläkarreform, utförsäljningar av statliga företag, privatradio och ökade möjligheter till privata initiativ inom bl a den sociala sektorn” (Hadenius 2008, s. 213).

Till den politiska omorienteringen hörde också den reformering av den statliga förvaltningens arbetssätt som vi berörde inledningsvis. Fram till 1980-talet hade de lagar som reglerade statliga myndigheters och andra offentliga instansers arbete varit inriktade på vad man kallar ”regelstyrning”. Det innebar att riksdag och regering föreskrev myndigheterna tämligen i detalj hur arbetet med att implementera besluten skulle gå till. Denna styrningsform utsattes under 1980-talet för en kritik som gick ut på att det var ”för lite effektivitet och för mycket politisk styrning”. Som alternativ fördes ”målstyrning” fram vilken förväntades medföra bland annat effektivare administration och större flexibilitet (Montin 2004, s. 12). Den konkreta formen för sådan målstyrning har blivit införandet av New Public Management (NPM), inte minst i kommunerna. Implikationen av denna förändring är ett byte av vad som kunde kallas förvaltningsideologi. Grundläggande drag i NPM-tänkandet är nämligen att offentlig förvaltning i högre grad ska efterlikna den privata marknadens sätt att fungera. Det innebär att verksamheter som tidigare skötts inom kommunen, till exempel bibliotek, kan eller ska konkurrensutsättas och att driftsformer kan bytas. Kommunen, det offentliga, kvarstår många gånger som huvudman, men den effektiva driften av verksamheten görs till föremål för upphandling, i vilken en rad aktörer – privata, kooperativa och andra – kan delta.

Bankkrisen fick till följd att statsfinanserna urholkades. Budgetunderskotten sköt i höjden och det föll på den socialdemokratiska regering som tillträtt 1994 att rätta till situationen. Den nya regeringen genomdrev en kärv så kallad budgetsanering med både viss inkomstförstärkning och framför allt stora nedskärningar om totalt 128 miljarder kronor (Möller 2011, s. 280). Nedskärningarna drabbade i stor utsträckning kommunerna vars ekonomi försämrades avsevärt. De tvingades därför i sin tur till indragningar och en av de sektorer som för illa var folkbiblioteken. Under 1990-talet lades åtskilliga filialer ned och bokbussar drogs in på många håll. Båda dessa aspekter av händelseutvecklingen på 1990-talet, såväl omläggningen av förvaltningsideologi som budgetnedskärningarna, väckte stor oro i bibliotekskretsar. Ett uttryck för detta var att det i fackpressen utbröt en exceptionellt livlig debatt om situationen i stort för folkbiblioteken och även om bibliotekspolitik och bibliotekslag. I *Biblioteksbladet* publicerades en jämn ström av reportage och insändare som vittnade om kommuner där avgifter införts och hur en sådan utveckling hotade själva hjärtat i folkbibliotekens uppdrag. I dessa berättelser rådde ingen tvekan om att det bästa värdet för folkbibliotekens viktiga och hävdvunna uppdrag vore att införa en bibliotekslag (se till exempel BBL 5,9 och 10/1991, 4/1993 och 3/1995). *DIK-forum* publicerade i nr 3/1991, under den drastiskt formulerade rubriken ”Tumskruvarna dras åt”, en riksomfattande granskning län för län av hur nedskärningar drabbade biblioteksverksamheten. Ett par år senare redovisades i en ledare vad som hänt: ”medieanslagen har minskat kraftigt, att tjänster dragits in och personal har sagts upp, att bokbussar och arbetsplatsbibliotek lagts ner och att filialer och skolbibliotek stängts igen” (2/1993, s. 3). Orosmoln av den typen fick socialdemokraterna att byta inställning till kravet om bibliotekslag. I ett särskilt yttrande i Kulturutskottets betänkande 1991/92:KrU32 förklarade utskottets socialdemokratiska ledamöter att man ville att regeringen skulle låta utreda ”förutsättningarna för att införa en bibliotekslag” liknande dem som fanns i övriga nordiska länder (1991/92:KrU32, s. 5).

Vi ska dock inte gå händelserna i förväg. Den borgerliga regering som tillträdde 1991 hade, som vi sett, stora ambitioner. Vad gällde avregleringar och skattesänkningar lyckades den uppenbarligen. Inom kulturpolitikens område var den emellertid mindre lyckosam. Birgit Friggebo, som blivit Sveriges första kulturminister, tillsatte efter ett par år en kulturutredning med ett omfattande uppdrag. Den skulle göra en utvärdering av den fram till dess förda politiken och i princip se över alla dess element. Bland de frågor som särskilt specificerades i direktiven var att ”precisera statens ansvar för kulturpolitiken” och att ”eventuellt” förändra målen (SOU 1995:84, s. 629). Utredningen hann inte bli färdig före valet 1994. I detta

skiftades riksdagsmajoriteten åter om och en ny socialdemokratisk regering trädde till. Majoritet fanns nu alltså för en bibliotekslag. Den nya kulturministern utfärdade följdriktigt ett tilläggsdirektiv som bland annat koncist och lakoniskt uppdrog åt utredningen att ”lämna förslag till en bibliotekslag” (ibid. s. 641).

Utredningens resultat redovisades i två volymer. En handlade om de förslag som den kommit fram till och den andra innehöll en utvärdering av vad som hänt under de tjugo år kulturpolitiken funnits. För folkbibliotekens del utföll den till stor belåtenhet. Visserligen hade antalet bibliotek minskat, men de hade längre öppettider och var bättre utrustade och bemannade. Skillnaderna mellan kommunerna hade minskat. Utredningen kallade vad som hänt för ”kondensering” (SOU 1995:85, s. 270).

Av förslagsbetänkandets över 600 sidor var det drygt 16 som handlade om bibliotek. Huvudnumret var utan tvekan analysen av och motiveringen för behovet av att införa en bibliotekslag. I övrigt gjorde man korta och kärnfulla beskrivningar av folkbibliotekens läge, där man konstaterade att ”en kraftig utbyggnad ägt rum över hela landet” sedan mitten av 1970-talet. Folkbibliotekens ställning i det lokala kulturlivet hade förstärkts bland annat genom att andelen professionella bibliotekarier ökat, meddelades också. Arbetet med uppsökande verksamhet för nya grupper hade ”varit tydlig”, ”datatekniken hade tagits i bruk” och länsbibliotekens stöd till folkbiblioteken förbättrats. Men det fanns problem. Bokanslagen hade minskat under flera år, den uppsökande verksamheten (trots ovan nämnda tydlighet) hade försvagats, alternativa driftsformer hade prövats i några kommuner och de fria boklånen hade ifrågasatts samtidigt som avgifterna på andra av bibliotekens tjänster höjts (ibid. s. 467f).

Bibliotekslag

Argumenten för en bibliotekslag hämtades både från beskrivningen av faktiska problem och från mera ideologiska överväganden. De besparingar som kommunerna tvingats till hade alltså uppenbart aktualiserat frågan om införande av låneavgifter. Utredningen fann att sådana idéer inte var förenliga med den ”grundläggande princip i de svenska bibliotekssystemen” som varit ”rätten till avgiftsfria lån” (s. 468). Visst fanns det en ekonomisk sida i problematiken, men den menade utredarna hade undanröjts genom att riksdagen beviljat extra pengar till Kungliga biblioteket avsedda att bland annat klara ut kostnader för fjärrlån. Men det fanns också ”principiella och ideologiska argument” att tillgå vilka underströk bibliotekens viktiga roll i en demokrati och här lutade man sig mot ett

uttalande från riksdagens kulturutskott i juni 1992. Utskottet betonade ”vikten av att denna princip [gratisprincipen, min anm.] upprätthålls även i framtiden. Möjligheterna att utnyttja biblioteken skall inte vara beroende av den enskilde medborgarens ekonomi” (s. 469).

När man så kom in på motiveringen för en bibliotekslag anfördes att saker och ting förändrats sedan *Folkbiblioteksutredningen* på 1980-talet sagt nej till tanken på lagstiftning:

Senare års utveckling pekar på behovet av ett mer grundläggande skydd för och kodifiering av bärande principer och praxis inom folkbiblioteksområdet. Ett sådant skydd bör ges i form av en *bibliotekslag* för att på det sättet gälla i alla kommuner. (s. 470)

De hävdvunna principer som verksamheten byggt på i nästan ett sekel var nu hotade och en lagstiftning behövdes för att försvara dem. En ytterligare förstärkning i argumentationen för en lag kunde utredningen hämta i det manifest som UNESCO året innan hade formulerat. Häri underströks bland annat med kraft hur viktigt folkbiblioteket var för medborgarnas frihet, välbefinnande och personliga utveckling och hur folkbiblioteket utgjorde en grundförutsättning för demokratins utveckling. Ett citat från manifestet erbjöd i koncentrat ”en idémässig grund för folkbiblioteken” menade utredningen och inskräppte att dessa bibliotek ”är kärnan i det svenska biblioteksväsendet och har stått i fokus i debatten när frågan om införande av en bibliotekslag har diskuterats” (s. 471).

Frågan om den kommunala självstyrelsen var förstas en nöt att knäcka. I regeringsformens första paragraf, andra stycket, stadgas tydligt att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse. Sverige hade vidare 1989 anslutit sig till en europeisk konvention om kommunalt självstyre. Man kan nog säga att utredningen inte hade någon lätt sak att komma runt dessa hinder. Den gick vägen att diskutera gränsdragningar. Det var omöjligt, hävdade den, att ”dra någon absolut gräns mellan vad som ligger i kommunernas fria sektor och vad som ska bestämmas i lag”. Till det argumentet fogade man att lagstiftning måste avvägas noga så att inga inkräktanden gjordes på självstyrelseprincipen. Och eventuella nya uppgifter för kommunerna måste åtföljas av medel som gjorde att skattehöjningar undveks. Genom att framhålla en sådan försiktighetsprincip, menade man sålunda att en bibliotekslag vore möjlig att införa. Man pekade på två områden som hade stått i centrum av diskussionen. Det ena var ”bevarandet av ett väl fungerande nationellt nätverk” och det andra var ”de avgiftsfria lånen”. I de avseendena menade utredningen att en lag bara skulle innebära en kodifiering av rådande förhållanden och på så sätt inte inkräkta på den kommunala självstyrelserätten. Den underströk också kraftigt att driften och verksamhetens innehåll även

i fortsättningen måste förbli en kommunal angelägenhet. ”Statlig detaljreglering på detta område bör undvikas”, framhöll man och anslöt sig därmed till den vedertagna kulturpolitiska ståndpunkten att statens uppgift var att stöda men inte styra (s. 473f).

Ett förslag till lagtext i nio paragrafer överlämnades till regeringen. Reaktionerna i biblioteksvärlden var överlag positiva, om än det fanns flera punkter på vilka kritik ventilerades. Lagförslaget ansågs vagt och tandlöst och saknade skrivningar om kvalitetskrav, var några synpunkter som fördes fram i ett reportage i *Biblioteksbladet*. Den viktigaste invändningen var dock att lagförslaget helt utelämnade alla krav på professionell utbildning hos bibliotekarierna (BBL 7/1995, s. 211ff). Liknande ståndpunkter fördes till torgs i en ledare i *DIK-forum* nr 14/1995 (s. 3), som återkom till frågan fyra nummer senare (18/1995, s. 3). Ett inlägg i *bis* menade att förslaget var ”kuriöst och anakronistiskt” med sin ensidiga betoning av att det var den tryckta boken som skulle vara gratis tillgänglig, ”inte den elektroniska” (*bis* 1/1995, s. 20f). Reaktionerna kan sammanfattas som att det hela var ”bättre än inget” och även om förslaget alltså inte var bra kunde det ändå fungera som en plattform från vilken kraven på en starkare, utförligare och mer sammanhängande bibliotekspolitik kunde drivas vidare.

Regeringen ställde sig planerligt bakom förslaget, men gjorde en del redaktionella ändringar i formuleringar och delade en paragraf i två. I december 1996 fattade riksdagen beslut om att införa bibliotekslag gällande alla offentligt finansierade bibliotek, inte bara folkbiblioteken. Sverige var då det sista landet i Norden som stiftade en sådan lag.

Ett par reflektioner är värda att göra. De hänger samman och är egentligen de skilda sidorna av samma mynt. Den kulturpolitik som riksdagen klubbade i december 1996 var i stora drag oförändrad jämfört med 1974 års beslut. Detsamma gällde också de övergripande motiveringarna för bibliotekspolitiken, det vill säga vilka uppgifter folkbiblioteken skulle ha i samhället. Trots stora politiska och ideologiska förskjutningar på 1980- och 1990-talen höll kulturpolitiken (inklusive folkbiblioteken) alltså i stort sett fast vid 1970-talets målsättningar. Men i ett avseende förändrades statens position tydligt, och det gällde förstås frågan om bibliotekslag. Socialdemokraterna hade svängt och majoritet för en lagstiftning uppstod. Även om den lag som stiftades var tämligen allmänt utformad och av typen ramlag måste man nog säga att själva det faktum att lagen infördes gick på tvärs mot den dominerande politiska och ideologiska ståndpunkten att staten borde krympas till förmån för kommunala initiativ, men

framför allt till förmån för privata initiativ på marknaden. På något sätt tycks den statliga kultur- och bibliotekspolitiken gått allt mer i otakt med den övriga politiken ju närmare millennieskiftet vi kom. Fortsatte denna trend, eller ”normaliserades” statens relationer till kulturlivet i linje med vad som gällde för annan politik på 2000-talet? Det är frågan vi ska granska närmare i nästa avsnitt.

2009 – nationell bibliotekspolitik?

Innan jag ger mig i kast med att försöka skriva denna nästan samtida historia är en metodologisk anmärkning på sin plats. För den period som behandlas i det här avsnittet finns ännu ingen vedertagen, distanserad och syntetiserad historieskrivning. Det gör att berättelsen med nödvändighet blir mer preliminär och subjektiv. Bestämda historiska fakta är förstas ovedersägliga, men tolkningen av dem är ännu tämligen tentativ och närsynt. Risker att övervärdera somliga politiska beslut eller händelser, eller att undervärdera andra, är stor. Bara historien kan så att säga avgöra vad som verkligen var historiskt viktigt. Och även det, vet vi, är ständigt utsatt för omprövningar. Med sådana reservationer ska vi nu ta oss an de dokument, beslut och allmänna förhållanden som är de som råder när den här texten skrivs.

I stället för att försöka göra en sammanfattande karakteristik av det första decenniet på 2000-talet som har några anspråk på vetenskaplighet kommer jag i det här avsnittet att fokusera på några viktiga förhållanden i svensk politik och något diskutera nutidens stora tekniska revolution och dess konsekvenser som en faktor som på djupet påverkar bibliotekens verksamhet. Vi börjar med det senare.

Den tekniska revolution som Internet medfört har på ett både djupgående och vidsträckt sätt präglat samhällsutvecklingen på 00-talet. Den digitala informationsöverföringen har underlättat en höggradigt intensifierad kommunikation mellan människor i alla världsdelar. Internet har haft genomgripande konsekvenser för världens ekonomiska och finansiella aktiviteter. Men den världsvida sammankopplingen av persondatorer har också haft en omfattande kulturell inverkan. Kultur, både i form av konstnärliga artefakter (film, video, tv-serier, litteratur) och i form av kultur i bredare bemärkelse (klädmode, livsstilar, turism), färdas numera över globen tämligen obehindrad av geografiska avstånd eller nationella gränser. Detta har naturligtvis bidragit till att världen ”krympt” högst påtagligt. Med Internets hjälp kan alla som har tillgång till en dator med uppkoppling numera bildligen och i princip gratis besöka vilka platser som helst över hela jorden. All tänkbar information är nästan

omedelbart tillgänglig och nyheter och insikter om hur förhållandena är i andra länder sprids med enkla knapptryckningar och med närapå ljusets hastighet. Högst sannolikt har världens befolkning aldrig tidigare varit så välinformerad om globala förhållanden som nu. Huruvida detta kan ha bidragit till att majoriteten av jordens invånare i början av 2000-talet faktiskt levde i stater med demokratiskt statskick är förstås omöjligt att uttala sig om (Lundestad 2010, s. 366). Men ett faktum är det. I diskussionen om ”den arabiska våren” 2011 har många analytiker framhållit hur viktiga internet och sociala medier varit för spridningen av upproret mot totalitära regimer i Nordafrika och Mellanöstern.

Den digitala tekniken, internet och sociala medier har haft och fortfar att ha ett omvälvande inflytande över bibliotekens roll, organisering och arbete. Som vi snart ska se var detta teknologiskifte en grundläggande premis för den kulturutredning som arbetade i slutet av 00-talet.

Regeringsskifte 2006

På svensk botten var antagligen regeringsskiftet 2006 den viktigaste händelsen. De fyra borgerliga partierna bildade inför valet detta år en ”Allians för Sverige” och lyckades efter tolv års socialdemokratiskt styre vinna tillbaka regeringsmakten. En fundamental omläggning av skattepolitiken (över 100 miljarder i minskade skatteinkomster för staten) genomfördes. I enlighet med slagordet om att ”arbetslinjen” skulle gälla lades också arbetsmarknadspolitik och reglerna för arbetslöshetsersättning respektive sjukersättning om radikalt. Trots kraftigt underläge i opinionsmätningarna mitt i mandatperioden lyckades fyrpartialliansen behålla makten i valet 2010, nu som minoritetsregering. Alliansen har i stor utsträckning genomdrivit sin politik, som avsågs komma till rätta med arbetslöshetsproblemen och det höga antalet sjukskrivna och förtidspensionerade. Om den verkligen lyckats åstadkomma detta är dock inte klart. Våren 2012 steg åter både arbetslöshetsprocenterna och sjukskrivningarna. Den nyordning i partistrukturen som inleddes på 1980-talet fortsatte. I valet 2010 tog ytterligare ett nytt parti, plats i riksdagen. Med över fem procent av rösterna hamnade det främlingsfientliga Sverigedemokraterna, med rötter i den svenska nynazismen, nominellt i en vågmästarställning i riksdagen. Trots denna position har partiets direkta inflytande i politiken varit ganska marginellt.

På samma sätt som vid den förra borgerliga regeringssejouren (1991-94) fördes kulturpolitiken upp på den politiska dagordningen. Efter viss inledande turbulens tillträdde

moderaten Lena Adelsohn-Liljeroth, allmänt betraktad som kulturkonservativ, ministerposten. Efter något år i ämbetet tillsatte hon en kulturpolitisk utredning som 2009 avlämnade sitt betänkande *Kulturutredningen* (SOU 2009:16). I direktiven hade en rad nya idéer signalerats vilka utredningen skulle uppmärksamma. De rörde de flesta dimensioner av den gällande kulturpolitiken, från målformuleringarna över relationen mellan staten och den regionala nivån till en översyn av den statliga förvaltningsstrukturen inom kulturområdet (SOU 2009:16, del 3, s. 198). Det i vårt sammanhang mest intressanta gällde eventuella organisatoriska förändringar och frågan om statens långsiktiga uppgifter.

Efter en del interna misshälligheter, som gjorde att utredningen fick begära extra tid för att fullgöra sitt uppdrag, presenterade *Kulturutredningen* sitt betänkande i tre delar. Del 1 kallades *Grundanalys* och bestod av en genomgång av den svenska kulturpolitikens framväxt och utveckling och de delar av Sveriges nittonhundratals historia som ansågs vara relevanta i sammanhanget. En grundläggande hållning i framställningen var att det nu var dags att frigöra kulturpolitiken från sina rötter i 1900-talet och formulera en strategi anpassad till ett postmodernt samhälle. En typisk kapitelrubrik var sålunda ”Att lämna 1900-talet” (SOU 2009:16, s.183). Det skulle också innebära att överge ett kulturbegrepp, som i alltför hög grad begränsats till de estetiska konstarterna och som därmed definierat det kulturpolitiska området alltför snävt (ibid, s. 151). I den nya kulturpolitik som skisserades var dess användbarhet i de flesta av samhällets sektorer ett framträdande drag (s. 224f). Kulturpolitiken tenderade att bli en *Mädchen für Alles*, en angelägenhet inte bara för samhällets kultursektor utan också för näringslivspolitik, arbetsmarknadspolitik, regional tillväxtpolitik, utbildningspolitik och för människors hälsa.

Del 2 fick titeln *Förnyelseprogram* och skisserade utredningens övergripande motiveringar för de förändringar den föreslog jämlikt sitt uppdrag. Dessa gällde en ny formulering av målsättningarna, nya relationer mellan offentliga kulturinstitutioner av skilda slag och vad utredningen kallade ”civilsamhället”. I enlighet med centrala teser i Grundanalysen ville betänkandet lansera en ny syn på kulturpolitikens ställning och roll i den samhällsliga och politiska utvecklingen, vilken man sammanfattade i begreppet ”aspektpolitik” (s. 20). Den kulturpolitik som dithills bedrivits uppfattades som en ”sektorspolitik”, som implicerade att kulturen sågs som en mer eller mindre isolerad sektor i samhället. Förändringen i riktning mot aspektpolitik byggde på föreställningen att kulturen var en integrerad del av samhället och hade beröringspunkter eller överlappande områden

med de flesta andra politikområden. I linje med direktiven diskuterade utredningen vidare hur statens stöd till den regionala nivån skulle utformas, en fråga som inte minst aktualiserats av att somliga regioner och landsting ökat sina aktiviteter inom kulturområdet i samband med att dessa på försök fått en ökat politisk självständighet. Diskussionen mynnade ut i att man föreslog en ny modell för fördelning av de statliga medlen till den regionala nivån. Till att börja med kom den att benämnas ”portföljmodellen” (s. 25), men fick småningom den mer byråkratiskt klingande namnet ”samverkansmodellen”.

I del 3, *Kulturpolitikens arkitektur*, gick man in på konkreta resonemang angående hur kulturpolitikens myndigheter och institutioner borde omorganiseras. I denna nya ”arkitektur för en samlad kulturpolitik” (del 3, s. 9) lanserades en fullständig ny struktur. Mot bakgrund av att kulturpolitikens organisering sedan urminnes tider varit synnerligen mångfacetterad, för att inte säga svår genomtränglig, ville utredningen kraftigt förenkla strukturen och göra den lättöverskådlig och därmed också förhoppningsvis göra organisationen mer kraftfull. Tanken var att tre administrativa ”sfärer” skulle införas: en för ”frågor om arkiv, bibliotek och språk”, en för ”frågor om samtid, historia och livsmiljö”, samt en tredje som skulle ha hand om ”frågor om konstarna” (ibid. s. 15).

Vardera ”sfären” ägnades ett kapitel. För vår del är det förstås den första, ”arkiv, bibliotek och språk” som är relevant att granska närmare. Premisserna för de resonemang utredningen förde angående arkiven och biblioteken var primärt tekniska och administrativa. Det var anpassningen till den digitala utvecklingen som var avgörande för såväl arkiv som bibliotek. Eftersom de hade en gemensam ”kärnuppgift”, nämligen att ”samla in, förvara och tillgängliggöra information” uppfattade man det också som lämpligt att föra in de två institutionerna i en och samma administrativa sfär (ibid. s. 39). För de offentligt finansierade bibliotekens del var det också så, att uppsplittringen på olika huvudmän (staten, kommunerna et cetera) antagligen var till men för verksamheten, varför det behövdes ”en ny organisation och en ny ledningsfunktion för ett samlat svenskt biblioteksväsende” (s. 40).

Samordningsmotivet var med andra ord helt tydligt också i 2009 års utredning. Det återkom mycket regelbundet på de cirka tjugo sidor i betänkandet som handlade om biblioteken.

I likhet med tidigare utredningar formulerade också denna en del betraktelser och överväganden om folkbibliotekens roll och identitet i samhället. I somliga avseenden upprepade man tidigare ståndpunkter, till exempel att folkbiblioteken var till för alla. I andra

avseenden konstaterade man att identiteten förändrats. Folkbiblioteken hade ”växt fram tillsammans med folkbildningen” men på 2000-talet var inte den identiteten ”lika tydlig”. Genom åren har man, som vi kunnat följa i granskningen av utredningar och propositioner, försökt sammanfatta folkbibliotekens uppgifter i två eller tre punkter.

Folkbiblioteksutredningen på 1980-talet koncentrerade dem till två: kulturuppgiften och informationsuppgiften. Nu räckte inte det. *Kulturutredningen* tyckte sig se fem viktiga funktioner som definierade folkbibliotekens roll. De var ”resurser för lärande”, ”minnesinstitutioner”, hade ”en roll för demokratifrågor”, försåg medborgarna med ”statlig och kommunal information” samt fungerade som ”mötesplatser” (s. 50f). Denna mer mångsidiga funktion till medborgarnas fromma skulle sannolikt också både underlättas och stärkas om samordningen mellan olika delar av biblioteksväsendet kunde ökas. Men, som antydde av rubriceringen av den nya myndighet som föreslogs, hade också arkiven mycket att vinna på att samordnas med biblioteken. Utredarna trodde ”att arkivarier och bibliotekarier [hade] mycket att lära av varandra” vilket berodde på att de delade ett antal ”utmaningar och frågor” som berörde ”medborgarnas och forskningens informationsförsörjning”. Samordning var lösningen, men den borde genomföras i två steg. Först skulle vardera sektorn organiseras för sig och för bibliotekens del föreslog man att Kungliga biblioteket skulle få ”ett utökat nationellt ansvar” som innefattade också läns- och folkbibliotek (s. 72). I steg två skulle sfärmyndigheten upprättas, vilket borde ske senast 2014.

Det betänkande som överlämnades till kulturministern i februari 2009 hade alltså storstilade visioner om en reformering av den svenska kulturpolitiken, inklusive hela biblioteksväsendets roll, funktioner och organisering. Som brukligt i den svenska politiska beslutsprocessen togs utredningsförslagen om hand av kulturdepartementet som hade att formulera regeringens konkreta förslag. På hösten samma år presenterades proposition nummer 2009/10:3, *Tid för kultur*. Om vi fokuserar på biblioteksfrågorna kan vi fatta oss tämligen kort. Regeringen ställde sig helt kallsinnig till utredarnas omorganisationsplaner, vilket uttrycktes i det officiösa språkets tillbakahållna och monotona prosa: ”Regeringen har vid en sammanvägd bedömning funnit att en så omfattande omstrukturering som Kulturutredningen föreslår inte är aktuell” (Prop. 2009/10:3, s. 88). Någon ”sfär” för att samordna arkiven och biblioteken blev det alltså inte.

Regeringen hade *ett* förslag som angick folkbiblioteken. Det var att ge Kungliga biblioteket uppdraget ”att svara för nationell överblick, främja samverkan och driva på utvecklingen

inom biblioteksväsendet samt att, i samråd med länsbiblioteken, kontinuerligt följa bibliotekens arbete” (ibid. s. 41). Om man så vill kan man se förslaget som ett embryo till en nationell bibliotekspolitik. Det var i vart fall så regeringens proposition tolkades av olika berörda parter inom biblioteksvärlden. Svensk Biblioteks förening hade sedan 2008 drivit en kampanj för införandet av en bibliotekspolitik, konkretiserad i åtta punkter, och när utredningen offentliggjordes var man positiv till att KB skulle få ett samordningsuppdrag (BBL 2/2008, s. 45 resp. BBL 5/2009, s. 10). Samma inställning hade DIK-förbundet, den berörda fackorganisationen (DIK-forum 5/2009, s. 6). Över huvudtaget bemöttes förslaget positivt. Riksbibliotekarien Gunnar Sahlin uttryckte sin stora belåtenhet i intervjuer både i Biblioteksbladet och i DIK-forum när utredningen kommit.

Oavsett om det var fråga om en bibliotekspolitik i strikt mening, i propositionen användes inte ordet, så fullföljde i vilket fall regeringen den gamla traditionen att understryka vikten av att biblioteken samordnar sig. I de skäl som regeringen anförde för sitt förslag framhöll den att folkbiblioteken hade fem viktiga uppgifter. Precis lika många som utredningen hade nämnt, men det var bara det att det här var fråga om *andra* uppgifter. Regeringen ville för sin del inte erkänna ”minnesinstitution”, ”roll för demokratifrågor” och ”mötesplats” som centrala uppgifter för folkbiblioteken. De fem funktioner regeringen ville föra fram var ”läskunnighet, utbildning, livslångt lärande, kultur och informationsspridning” (Prop. 2009/10:3, s. 42). Som ett litet sidospår kan man vid en jämförelse mellan utredningen och propositionen notera ett antal kritiska nålstick av det slaget från regeringens sida. Blev inte resultatet det man önskat av utredningen?

I riksdagen stötte propositionen inte på några hinder att tala om. I biblioteksfrågan ville Mp och V gå längre och uppdra åt KB att formulera en nationell biblioteksplan, men partierna fick inget gehör för den ståndpunkten. Riksdagens beslut angående folkbiblioteken begränsade sig alltså till ett: att ge Kungliga biblioteket uppdraget att utreda hur en nationell samordning skulle utformas konkret. Detta är det närmaste vi hittills kommit i Sverige angående att formulera en explicit bibliotekspolitik. Riksdagen fattade också beslut om de nya relationerna mellan staten och regionerna, det som utredningen kallat portföljmodellen. Detta hade skenbart inget med folkbiblioteken att skaffa eftersom modellen inte inbegrep kommunernas prioriteringar. Indirekt kommer emellertid samverkansmodellen, som blev den knäsatta benämningen, att få konsekvenser för folkbibliotekssystemet på regional och lokal

nivå. I Jenny Johannissons kapitel görs en närgången analys av vilken betydelse samverkansmodellen har för folkbiblioteken.

Konklusioner

Hundra år har förflutit efter det att den första statliga myndigheten inom biblioteksområdet inrättades. I vår kartläggning av den historiska utvecklingen av relationen mellan staten och de folkbiblioteken har vi följt processen i detalj och granskat de olika steg den tagit med utredningar, propositioner, riksdagsbeslut och opinionsyttringar. Vilken betydelse och mening har dessa steg haft? Hur kan man förstå processen som helhet? Vilka utvecklingslinjer går att urskilja? Vilka brytpunkter kan identifieras? Går det att dra några övergripande och generella konklusioner om statens förhållande till folkbiblioteken? Finns det en statlig bibliotekspolitik? Det är sådana frågor vi ska ta oss an i detta avslutande avsnitt.

Den allra tydligaste utvecklingslinje som går att se i det historiska materialet är önskan om eller kravet på *samverkan* eller *samordning*. Det uttrycks oavbrutet i utredning efter utredning och upprepas av regeringens propositioner. Även om biblioteken hela tiden anses svara för en bra verksamhet kan den alltid bli bättre och det viktigaste instrumentet för förbättring är att de samverkar mera. Det krävs en centralisering av biblioteksväsendet, framhålls ofta och med viss emfas. Till att börja med, när floran av socken- och rörelsebibliotek och andra fortfarande är stor, är det samverkan mellan olika enheter på det lokala planet som staten insisterar på. När så småningom centralbiblioteken inrättas blir dessa den instans som ska organisera samverkan både horisontellt och vertikalt. Bibliotekskonsulenterna, först placerade på Skolöverstyrelsen och sedan på Kulturrådet, spelar naturligtvis också en viktig roll, inte minst genom den tillsyn de utövar.

Denna samverkan kommer därtill, är man överens om vid alla tidpunkter, att öka *effektiviteten* i verksamheten. Detta är en annan utvecklingslinje som är tydlig. De två rationaliseringsutredningarna 1958 respektive 1968 är exempel på det (se vidare Lars Seldéns kapitel). Riktigt vad som avses med begreppet ”effektivitet” blir aldrig helt klarlagt och det är också så, att det kravet efterhand sjunker undan. Möjligen är det så att staten småningom anser att en tillfredsställande effektivitet uppnåtts i folkbibliotekens arbete, även om vi aldrig får veta exakt vad den innebär?

Ytterligare ett genomgående drag under hela hundraårsperioden är att biblioteken har oavbrutet *hög legitimitet* i statens ögon. Staten uttrycker genom sina olika regeringar och deras ansvariga ministrar i det stora hela *tillfredsställelse* med hur folkbiblioteken utvecklas. Brister och tillkortakommanden som noteras i utredningar och propositioner vill man i huvudsak åtgärda genom allmänna rekommendationer och en form av inspirerande verksamhet från statens sida. Medlet är snarare att försöka sprida goda exempel och underlätta samordning än att införa tvingande lagstiftning, eller att omfördela ekonomiskt stöd.

Folkbiblioteken har också haft hög legitimitet i befolkningens ögon. I mätning efter mätning av medborgarnas förtroende för olika samhällsliga institutioner framgår tydligt att folkbiblioteket är den som svenskarna haft mest förtroende för och biblioteket är också den mest besökta kulturinstitutionen (jämför Höglund i denna volym).

Många utredningar hämtar goda exempel från andra länders bibliotekssystem. Alldeles klart är det naturligtvis i Valfrid Palmgrens skrift 1911. Hela hennes resonemang bygger på de erfarenheter hon samlade vid sitt besök i USA några år tidigare. Det är där public library-idén föds och tar gestalt och det är helt klart att USA är hennes stora förebild för hur hon vill att folkbiblioteken ska organiseras och verka också i Sverige. Men hon hämtar idéer och inspiration också från andra håll. Danmark är ett framträdande exempel, som också senare utredningar hänvisar till. I 1924 års utredning är det kanske Danmark som är den mest iögonfallande förebilden, där inte bara organisationen och verksamheten i landets bibliotek apostroferas, utan också den bibliotekarieutbildning som man tar initiativ till. Därefter tycks utredningarna bli något mer självtillräckliga i den meningen att de utländska exemplen blir mer sällsynta även om de fortfarande hålls fram 1949. I betänkandet från 1984 har hänvisningarna till utländska bibliotek, bortsett från angående några tekniska detaljer, helt upphört. Nu är det i stället UNESCO:s folkbiblioteksmanifest som är inspiration.

Brytpunkter

Vilka brytpunkter i utvecklingen finns? Det finns naturligtvis flera mindre sådana, beroende på vilken aspekt av verksamheten man undersöker. Men det finns absolut en avgörande brytpunkt, eller brytningsperiod, som är en riktigare benämning. Det är de tio åren kring 1970. Det börjar 1965 med skatteutjämningsystemet som innebar att de direkta statliga anslagen till kommunala folkbibliotek upphörde. Staten tar därmed ett bestämt steg tillbaka från inblandningen i de lokala aktiviteterna. Nästa fas i processen äger rum i samband med att den

nya kulturpolitiken formuleras och organiseras. Med den skapas ett helt nytt organisatoriskt ramverk i vilket folkbiblioteken infogas. Även om folkbildningen inte försvinner från folkbiblioteken vidgas deras arbetsområde till ett vidare kulturpolitiskt sammanhang. Biblioteken får nya och bredare uppgifter, som sträcker sig bortom stationär litteraturförmedling. Mer av uppsökande verksamhet och mer av andra konstyttringar integreras i verksamheten. Med viss överdrift kan man säga att när processen är över och den nya kulturpolitiken ”satt sig” har folkbiblioteken förflyttats från att vara statsunderstödda folkbildningsfrämjande institutioner till att bli kommunalt finansierade nav i det lokala kulturlivet. Det finns åtminstone en tydlig tendens till att statens betraktelsesätt förändras i den riktningen.

Det är ännu för tidigt att avgöra men möjligen kan vi skönja en brytpunkt i den process som påbörjats med riksdagsbeslutet 2009. I detta ingick alltså att Kungliga biblioteket tilldelades ett uppdrag att samordna alla svenska bibliotek. Ett helt nytt uppdrag i svensk bibliotekshistoria och en helt ny roll för KB, som är ett forskningsbibliotek och som sådant sorterar under utbildningsdepartementet. Att KB fått i uppdrag att utforma en nationell bibliotekspolitik innebär kanske inte så stora faktiska förändringar av verksamheten på det lokala planet. Däremot är det tänkbart att det faktum att det högsta ansvaret för bibliotekssamordningen ligger just på Kungliga biblioteket, det vill säga en central instans i statens utbildningspolitik, kommer att innebära att folkbiblioteken ännu en gång får byta politisk inramning? Det skulle innebära att ett tredje skede i relationen mellan staten och folkbiblioteken inträdde. Under det första, sextioåriga skedet mellan 1912 och 1972, var folkbiblioteken inordnade i ett bildningspolitiskt sammanhang; konkret som del i utbildningspolitiken. Det andra skedet inträdde i samband med den nya kulturpolitiken på 1970-talet, då folkbiblioteken fördes in under den kulturpolitiska domänen; bibliotekskonsulternas efterföljande blev en avdelning inom Kulturrådet. Skiftet tillskede tre sker nu genom överflyttningen från ett kulturpolitiskt sammanhang till ett utbildningspolitiskt, vars innebörd är helt annorlunda jämför med förhållandena under skede ett. Vilka konsekvenser kan det i så fall få?

En tänkbar fasindelning

Ett annat sätt att skapa mening i den rent kronologiska berättelse vi gått igenom ovan är att försöka kontextualisera den, det vill säga att sätta in de refererade händelserna i ett vidare

historiskt sammanhang. Ett tänkbart sätt att strukturera historien om statens förhållande till folkbiblioteken är att dela in den i *fyra* faser.

1. Den första perioden är inledningsfasen, det vill säga tiden före 1921 då den *allmänna rösträtten* införs och den *politiska demokratin* erövrar. Många former av folkbibliotek existerar och somliga av dem är djupt involverade i kampen för rösträtt och demokrati. Staten tar de första, relativt försiktiga, stegen för att bringa ordning i den vildvuxna floran av mestadels mycket små bibliotek, organiserade på olika sätt under olika huvudmän och med i allmänhet mycket begränsat bestånd och begränsade öppettider. I princip existerade heller ingen professionell bibliotekspersonal. Statens ambition under den här perioden är i första hand att stöda och stärka den verksamhet som finns, inte att omforma den eller ändra dess inriktning.

2. Den andra perioden är förhållandevis lång. Den börjar på 1920-talet och sträcker sig fram till 1960-talet. På ett övergripande plan innehåller perioden skarpa *svängningar* i ekonomisk och politisk bemärkelse. Efter utbredda kriser på 1920-talet etableras i början av trettioåret en socialdemokratisk hegemoni som innebär välfärdsstatens och Folkhemmets etablerande. Andra världskriget bryter naturligtvis den utveckling som inletts, men efter krigsslutet kan reformpolitiken återtas. Vad gäller folkbiblioteken utreds de både före och efter andra världskriget. 1920-talets utredning försöker ta ett samlat grepp och skapa en tydlig struktur för folkbiblioteken i landet. Den ekonomiska utvecklingen sätter dock en del käppar i hjulen, men med 1930 års biblioteksreform gör staten en ordentlig ekonomisk satsning. Ett avgörande inslag i denna är också de kvalitetskrav som införs för att kommunerna ska kunna få mer än 2000 kr i statligt stöd. Helt centralt är konsulenternas prövning av bibliotekariernas kompetens. Det här innebär en skärpning i ansträngningarna att skapa en professionell bibliotekariekår.

Med andra världskriget stöter utvecklingen på hinder, men efter krigsslutet tas nya tag. En stor utredning formulerar en rad principiella ståndpunkter om folkbibliotekens roll. I den pågående uppbyggnaden av ett modernt välfärdssamhälle hade folkbiblioteken en given och viktig roll för att förse medborgarna med möjligheter att både bilda och utbilda sig. Utredningen aviserar också att tiden med folkbibliotek som drivs av andra huvudmän än kommunerna, till exempel studiecirkel, nu är slut. Förvisso blir det inget förbud mot sådana bibliotekstyper, men eftersom endast de kommunala är berättigade till statligt stöd, kommer

andra typer att i praktiken upphöra att existera. Utredningen skisserar också en tydlig organisationsstruktur för folkbiblioteksväsendet som visualiserar den strävan till centralisering som länge funnits. Över huvud taget är betänkandet från 1949 mycket visionärt vad gällde folkbibliotekens framtida verksamheter och roller. Och även om få av dess idéer på kort sikt anammas av regeringen och omsätts i beslut kommer de flesta av dem att på längre sikt faktiskt bli verklighet. Den kommunsammanslagning som pågick på 1950- och 1960-talen är vidare ett starkt incitament till ökad samordning av biblioteken, liksom den förbättrade kommunala ekonomin tillåter en rejäl expansion av det svenska bibliotekssystemet. Flera av de intentioner som aviserats i folkbibliotekssakkunnigas betänkande och som staten haft med sin politik kan nu alltså så att säga förverkligas ”med andra medel” än direkt statliga bibliotekspolitiska åtgärder. Renodlingen av ansvarsfördelningen mellan den nationella och den lokala nivån blir helt tydlig i och med att statens direkta ekonomiska stöd dras bort. Kombinationen av styrning uppifrån och ekonomiskt ansvar nerifrån befästs. Den andra perioden avslutas tydligt med skatteutjämningsreformen 1965.

3. Period nummer tre sträcker sig så fram till 1990-talet och inleds med införandet av den nya kulturpolitiken. Den politiska och ekonomiska utvecklingen hyser radikala svängningar. 1970-talet ser, åtminstone till en början, en fortsatt reformpolitik och utbyggnad av välfärdsstaten, som nu också griper in med lagar på arbetsmarknaden. Den ekonomiska utvecklingen är dock haltande och faller i början av 1990-talet ner i den djupaste krisen sedan trettioalet. På det politiska planet upphör det över 40-åriga socialdemokratiska regeringsinnehavet 1976 och sedan växlar regeringsmakten mellan de två blocken flera gånger. Den grundläggande politiska riktningen skiljer sig dock inte mycket åt, de nyliberala strömningar som bredd ut sig från 1980-talets inledning vägleder båda lägrens politik. Kulturpolitikens utveckling är emellertid till stora delar avvikande från detta mönster. Den nya kulturpolitik som formulerats på sjuttioalet fortsätter att utgöra grunden för verksamheten i hela perioden. Den placerar, som redan nämnts, folkbiblioteken i en ny politisk hemvist. Det sker både på det organisatoriska planet med konsulenternas överflyttning från Skolöverstyrelsen till Kulturrådet och på ett mer vardagligt verksamhetsplan där det lokala folkbiblioteket i allt högre grad avses utgöra den viktigaste lokala kulturinstitutionen, med en verksamhet som sträcker sig bortom den rena litteraturförmedlingen.

I bibliotekssammanhanget är 1970-talets radikala vindar tydliga också långt efter det att de mojnät i den övriga politiken och samhällsdebatten. Folkbibliotekens uppgift är ett integrerat led i den övergripande kulturpolitiken och innebär förverkligandet av den kulturella demokratin. Denna omfattar en spridning av kultur och litteratur för att utjämna existerande klyftor. Målet formuleras som att tillgodose ”eftersatta grupperns behov” och för bibliotekens del innebär det satsningar på uppsökande verksamhet, bokbussar och arbetsplatsbibliotek. Idéer om att omforma biblioteken till allmänna kulturhus luftas och kampen för kvalitetslitteraturen står högt på dagordningen (”den bokliga diskursen”). Efter en stark expansion i periodens inledning utsätts biblioteken på 1990-talet för kraftiga besparingar – filialer läggs ned och bokbussar dras in. Kraven på en bibliotekslag blir alltmer högljudda. När socialdemokraterna byter fot i frågan genomförs också 1996 en nationell lag som föreskriver att varje kommun ska ha ett folkbibliotek. I bibliotekslagen sägs inget om bibliotekens driftsformer, vilket öppnar för försöksverksamhet med till exempel privat företagsamhet eller kooperativ. Parallellt med att den nya digitala tekniken blir allt vanligare markerar de här förändringarna övergången till den fjärde perioden.

4. Med tjugohundratalets inträdande går folkbibliotekspolitiken in i ännu en ny fas. Ekonomisk, politisk och kulturell *globalisering* präglar tiden, tillsammans med en explosionsartad teknologisk förnyelse i form av den digitala informations- och kommunikationstekniken. Hotet om allvarliga och oåterkalleliga klimatförändringar svävar oavlåtligt som ett svart moln över människorna. Huvudorsaken är den industrialisering som världens länder genomgått sedan slutet av 1700-talet. Under det förra seklet intensifierades denna industrialisering och det ”janusansikte” som Francis Sejersted menade var så karakteristiskt för modernitetens 1900-tal blir skarpt illustrerat i denna process.

Återkommande ekonomiska kriser har plågat såväl Sverige som resten av världen. De grundläggande strukturella förändringarna i den globala makt- och arbetsfördelningen som följer i globaliseringens spår är en av orsakerna bakom skeendet. De politiska svaren på dessa krisförlopp har, mest tydligt i det europeiska samarbetet, varit att förorda åtstramningar i staternas budget och öka det privata näringslivets svängrum. Trenden har, som nämnts, varit tydlig också i Sverige. Men trots denna trend till förmån för privatiseringar och marknadslösningar och det faktum att en borgerlig fyrpartiallians vinner valet 2006 syns sådant ganska svagt i bibliotekssverige. Möjligheterna att driva folkbibliotek som bolag utnyttjas i mycket liten utsträckning. Bibliotekslagen förhindrar avgiftsbeläggning av lån,

vilket motverkar utvecklandet av kundrelationer på folkbiblioteken. Digitaliseringen påskyndar (ytterligare) samverkan mellan biblioteken. I den utredning som avlämnar sitt betänkande 2009 sätts organisationen i främsta rummet. Den fullständiga omstrukturering av kulturpolitiken som föreslås avfärdas dock av regeringen. Det avgörande förslaget för folkbiblioteken är att Kungliga biblioteket får i uppdrag att utöva nationell tillsyn och samordning vilket tolkas som att regeringen tagit ett steg närmare att utforma en nationell bibliotekspolitik.

Långsiktig trend?

Hypotetiskt går det att konstruera en sorts långsiktig trend i statens förhållande till folkbiblioteken. Den går inte enkelt att urskilja genom att följa statliga beslut inom området, utan är av ett mer implicit slag. Vi har sett antydningar i den historia jag ovan berättat, men många vita fläckar och suddiga partier återstår ännu att undersöka empiriskt. Den finns där, menar jag, i form av ett slags statliga viljeyttringar angående folkbiblioteken och går framför allt att konkretisera genom de *effekter* den haft på förhållandet mellan staten och folkbiblioteken. Två drag är framträdande: a) långsamt och successivt genomförs en större ordning i och tydligare struktur för bibliotekssektorn som helhet; b) staten gör en sorts rockad i sin relation till folkbiblioteken genom att dra tillbaka det direkta ekonomiska stödet och i stället flytta tyngdpunkten till en mer utvecklingsinriktad och övergripande politisk-strategisk nivå. Detta andra drag innebär att statens grepp över och påverkan på biblioteksfältet i det första skedet efter skatteutjämningsreformen 1965 blev lösare och mer indirekt. I den aktuella utvecklingen ser vi emellertid tecken på att staten (åter) vill ta kommandot och kanske styra biblioteken på ett mer enhetligt sätt.

Accepterar man hypotesen om en sådan här trend kan man påstå att staten efter hundra år av ganska försiktigt manövrerande äntligen (nästan) uppnått det tillstånd Valfrid Palmgren drömde om 1911. Det vill säga att det nu existerar ett enhetligt, professionellt bemannat, väl utrustat, nationellt spritt system av gratis och allmänt tillgängliga folkbibliotek. Det som skulle återstå är att formulera och förverkliga nationella riktlinjer för hela verksamheten i form av en politisk strategi för denna sektor i samhället.

Försöksvis skulle man kunna sammanfatta utvecklingen av den här trenden i fyra steg:

- Det första steget innebar en statlig strävan att alla olika former av cirkel-, förenings- och sockenbibliotek som fanns i början av 1900-talet skulle kommunaliseras. Länge är

denna strävan främst retorisk, några konkreta ekonomiska eller lagliga åtgärder vidtas egentligen inte förrän på 1950-talet.

- Ett andra steg i statens ambitioner om samordning och effektivisering utgjordes av beslutet om inrättande av centralbibliotek eller länsbibliotek 1930. Dessa följs efterhand av lånecentraler och depåbibliotek, som både stärker kontakterna mellan folkbiblioteken och förtydligar en hierarkisk struktur. I samma förordning formulerades också tydliga krav på höjd kompetensnivå för dem som skulle bemanna folkbiblioteken. Högre kompetens innebar också med största sannolikhet större enhetlighet i exempelvis frågor om kvalitet och beståndsutveckling, eftersom Skolöverstyrelsens bibliotekarieutbildning satt igång några år tidigare. Därmed skapades ytterligare ett instrument för att genomföra en samordning.
- I praktiken blir de kommunsammanslagningar som sker efter andra världskriget ett tredje steg i trenden. De ger kommunerna både anledning och ekonomisk möjlighet att satsa på uppbyggnad av ett centralt beläget folkbibliotek i kommunen. Samordningen på det lokala planet ökar därmed. Skatteutjämnningssystemet från 1965 innebär att kommunernas ekonomiska förmåga stärks och gissningsvis ville man inte splittra denna på alltför många biblioteksenheter. Om det är så, vilket återstår att undersöka, kom också denna reform att driva på samordningen och uniformeringen av systemet.
- Det fjärde steget tas när den organisatoriska strukturen förefaller färdigbyggd, det vill säga när det finns tämligen välutvecklade och välförsedda folkbibliotek med professionell personal i varje kommun. Det steget tas i och med beslutet 2009 om att ge Kungliga Biblioteket ett uttryckligt samordningsuppdrag. Ett uppdrag som är svårt att se som annat än embryot till en nationell, inte bara statlig, bibliotekspolitik.

* * *

Grundfrågan för vårt arbete har på sätt och vis varit: Finns det en statlig bibliotekspolitik? Har det redan från början funnits en sådan? Svaret på den frågan beror förstås på vilka kriterier man ställer upp för att ge något beteckningen politik. Uppfattningen om vilken roll staten ska spela i samhällslivet har, som Torstensson påpekar i sitt kapitel, varierat genom tiderna. Men med startpunkt i början av förra seklet var den dominerande politiska ståndpunkt i många decennier i favör för en mer aktiv statlig inblandning och styrning av samhället i stort. Hur mycket syntes egentligen det i bibliotekssammanhanget? En vändning inträdde uppenbart för hundra år sedan, men kan man säga att staten sedan konsekvent och uthålligt fullföljt en aktiv politik? Betraktar man i tiden relativt spridda handlingar och åtgärder som utvecklande av en

sammanhängande strategi, så: ja, det har den gjort, det har funnits en politik. Är sådana kriterier för lösliga så är svaret förstås nej. Frågan kan även turneras så, att också en relativt osammanhängande serie av beslut, åtgärder och insatser av tämligen begränsad räckvidd kan sägas utgöra en politik. Inte minst fotade på nyliberala doktriner är frånvaron av statligt engagemang ett viktigt uttryck för en medveten och genomtänkt politisk hållning. Beträktad i det långa perspektivet blir den svenska bibliotekspolitikerna i så fall ganska paradoxal. Med en viss hårdtagning av resonemanget kan man säga att socialdemokratiska regeringar (som allmänt har en positiv inställning till ökat statligt engagemang) varit mer försiktiga – kanske med undantag från 1996 års beslut om bibliotekslag – än borgerliga regeringar att ingripa i villkoren för folkbibliotekens verksamhet. Tydligast blir det kanske i den pågående förändringen av kultur- och bibliotekspolitikerna. Det är en smula ironiskt att den svenska staten nu tycks bli alltmer aktiv och närvarande vad gäller bibliotekens utveckling, samtidigt som den i andra sammanhang överlämnar alltmer av makt och initiativ till andra aktörer. Naturligtvis finns det många faktorer bakom denna utveckling och analysen ovan är ensidig. Men utifrån ett diskursivt och ideologiskt perspektiv finns ändå fog för att konstatera att folkbiblioteken under socialdemokratiskt styre, från statligt håll, tycks tillåtas leva sitt eget liv i större utsträckning än under borgerligt. Något av omvända ideologiska världen, om man får uttrycka sig så, och riktlinjerna i åtminstone en del av den aktuella kulturpolitikerna förefaller alltså fortfarande gå stick i stäv med en övergripande samhällelig och ideologisk utveckling.