

u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över slutbetänkandet Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70)

Regeringskansliets diarienummer: U2021/03589

Skolinspektionen yttrar sig härmed över slutbetänkandet Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70).

Sammanfattning

Skolinspektionen delar utredningens utgångspunkt att läromedel av god kvalitet har stor betydelse för elevers kunskapsutveckling och att det är viktigt att elevers tillgång till läromedel är likvärdig.

Skolinspektionen ställer sig positiv till flera av utredningens förslag och menar att flera av förslagen kan bidra till att stärka och tydliggöra kraven på elevernas rätt att använda ändamålsenliga läromedel i undervisningen. Myndigheten anser dock att vissa av förslagen behöver tydliggöras och preciseras ytterligare.

Skolinspektionen kommenterar följande förslag och bedömningar då dessa har störst relevans för Skolinspektionens verksamhet:

4.7.1. En definition av läromedel ska införas i skollagen

Skolinspektionen ser positivt på förslaget, men menar att vissa förtydliganden behövs i den fortsatta beredningen.

4.7.1. En Läromedelsnämnd ska inrättas vid Skolverket och bl.a. ha i uppdrag att ta fram kvalitetskriterier för läromedel

Skolinspektionen tar inte ställning kring förslaget i sak, men påtalar vikten av att eventuella kvalitetskriterier fastställs i form av myndighetsföreskrifter som föregås av ett remissförfarande.

4.7.1. Läroplanerna ska ange att läraren ska organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling

Skolinspektionen instämmer i att de syften som förslaget avser att uppnå är viktiga. Skolinspektionen menar dock att några av dessa redan kan uppnås med rådande reglering och att andra riskerar att inte uppnås om inte förslagen förtydligas ytterligare.

4.7.1. Skolhuvudmän ska redovisa kostnader för läromedel som en särskild kostnadspost

Skolinspektionen tar inte ställning till förslaget i sak, men påtalar vikten av att eventuell insamlad statistik på området görs tillgänglig för Skolinspektionen.

4.7.2. Skolinspektionen bör i ökad utsträckning beakta frågor om läromedel

Skolinspektionen framhåller att det framgår av myndighetens instruktion att tillsyn och granskning ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys och att det är en viktig utgångspunkt och ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet.

5.8.1. Skollagen ska förtydligas så att det framgår explicit att eleverna ska ges tillgång till de läromedel inklusive läroböcker som behövs för en god kunskapsutveckling

Skolinspektionen ser positivt på förslaget, men menar att vissa förtydliganden behövs i den fortsatta beredningen.

5.8.1. Skollagen ska ändras så att eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom särskild utbildning på grundläggande nivå utan kostnad ska få tillgång till läromedel

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

6.6.1. Läroplanerna ska ange att rektor har ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar

Skolinspektionen ser positivt på förslaget, men menar att vissa förtydliganden behövs i den fortsatta beredningen.

Skolinspektionens ställningstaganden

Skolinspektionen yttrar sig om de förslag och den bedömning som har störst relevans för Skolinspektionens verksamhet. Nedan framgår Skolinspektionens ställningstaganden:

Avsnitt 4.7.1.

En definition av läromedel ska införas i skollagen

Skolinspektionen ser positivt på förslaget att i skollagen tydliggöra vad som avses med läromedel. Att definiera läromedel i skolförfattningarna är en viktig förutsättning för att flera av de andra förslagen i utredningen ska ge avsedd effekt. T.ex. behövs en definition av läromedel för att uppnå syftet med de föreslagna regleringarna kring elevers tillgång till läromedel, syftet med att samla in uppgifter kring kostnader för läromedel samt syftet med att i läroplanen tydliggöra att läraren ska se till att eleven får använda läromedel i undervisningen. En definition av läromedel kan också underlätta Skolinspektionens inspektionsarbete.

Skolinspektionen vill dock framhålla vikten av att definitionen är tydligt avgränsad och preciserad för att den ska få avsedd effekt. I utredningen anges att begreppet

läromedel är väl etablerat och att den vedertagna uppfattningen om innebörden överensstämmer väl med den definition som utredningen föreslår. Skolinspektionen delar inte denna uppfattning. Myndighetens erfarenheter pekar tvärtom på att lärare exempelvis uppfattar undervisningsmaterial som tagits fram av huvudmannen och undervisningsmaterial som endast omfattar delar av en kurs- eller ämnesplan som just "läromedel", samtidigt som det i utredningen framgår att dessa undervisningsmaterial inte faller inom den föreslagna definitionen. Därav vill Skolinspektionen framhålla behovet av att så långt som möjligt i lag- eller motivtext tydliggöra och precisera de krav som ska vara uppfyllda för att ett undervisningsmaterial ska anses vara ett läromedel.

Skolinspektionen ser det bland annat som viktigt att i den fortsatta beredningen klargöra vad som avses med att verket ska vara kvalitetssäkrat. Utöver att tydliggöra vad denna kvalitetssäkring ska omfatta för att verket ska anses vara kvalitetssäkrat behöver det också vara tydligt vem som ansvarar för kvalitetssäkringen. Vidare bör det tydligt framgå vad överensstämmelse med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan mer precist innebär. Skolinspektionens erfarenheter visar exempelvis att läromedel som används på skolor inte alltid överensstämmer med *aktuella* kurs- eller ämnesplaner, utan med tidigare versioner av dessa. Sett till att utredningen också föreslår att ta bort tidsenlighetsaspekten i skollagsregleringen om elevernas tillgång till läromedel (Avsnitt 5.8.1) ser Skolinspektionen att det är av särskild vikt att tydliggöra att läromedel behöver överensstämma med *aktuella* kurs- och ämnesplaner. På motsvarande sätt är det Skolinspektionens erfarenhet att läromedel som används på skolor ofta omfattar delar i kurs- och ämnesplaner snarare än dessa i sin helhet. Om tanken är att undervisningsmaterialet behöver omfatta *alla* delar i kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplanerna för att definieras som ett läromedel behöver därför detta också tydligt framgå. Slutligen ser Skolinspektionen även ett behov av att i den fortsatta beredningen se till att det är tydligt vad som avses med utgivningsverksamhet av professionell art. T.ex. behöver det vara tydligt vad som krävs för att huvudmännens egenproducerade läromedel ska anses vara professionellt utgivna.

En Läromedelsnämnd ska inrättas vid Skolverket och bl.a. ha i uppdrag att ta fram kvalitetskriterier för läromedel

Skolinspektionen tar inte ställning i sak kring förslaget som sådant. I sammanhanget vill dock Skolinspektionen framhålla vikten av att eventuella kvalitetskriterier som tas fram är tydliga och precisa och fastställs i form av myndighetsföreskrifter för att möjliggöra för Skolinspektionen att genomföra rättslig prövning på området. Skolinspektionen vill också understryka vikten av att beslut om föreskrifter föregås av ett remissförfarande där myndigheten ges möjlighet att lämna synpunkter.

Läroplanerna ska ange att läraren ska organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling

Skolinspektionen instämmer i de skäl som anges till förslaget, dvs. att det är viktigt att eleverna får använda olika resurser i undervisningen, däribland läromedel, och att eleverna ges stöd i detta. Skolinspektionen menar emellertid att det finns otydligheter i utredningen kring användandet av olika resurser i undervisningen och att rådande

reglering redan inbegriper att eleverna ska ges möjlighet och stöd i att använda läromedel. Detta utvecklas vidare nedan.

Av utredningen framgår att förslaget syftar till att öka användandet av läromedel i undervisningen och se till att eleverna också ges stöd i att använda läromedel så att de kan inhämta kunskaper från dessa. Det framgår också att förslaget syftar till att se till att balansera ut den rådande läroplansskrivningen om användande av digitala verktyg, för att säkerställa att eleverna får använda olika resurser i undervisningen.

Skolinspektionen anser att det redan framgår i läroplanen att eleverna ska få använda läromedel och ges stöd i att använda dessa genom den rådande läroplansskrivelsen som anger att *”Rektor har ansvar för att alla elever får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet”*.

Den enda skillnaden förslaget skulle innebära i detta avseende är således att peka ut *lärarens ansvar* för detta. Om det är syftet så menar Skolinspektionen att den föreslagna läroplansskrivelsen inte är formulerad på ett sådant sätt att det tydligt framgår att läraren även ska ge eleverna *stöd* i att använda läromedel.

Skolinspektionen anser vidare att förslaget förvisso kan bidra till att eleverna i ökad utsträckning får använda olika resurser i undervisningen, men ser samtidigt att det finns risk för att även detta syfte inte uppnås eftersom det i utredningens avsnitt 5.8.1. framgår att lärare fortsatt ska ha pedagogisk frihet att välja undervisningsmaterial. Mer om detta under rubriken *”Skollagen ska förtydligas så att det framgår explicit att eleverna ska ges tillgång till de läromedel inklusive läroböcker som behövs för en god kunskapsutveckling”* nedan.

Skolhuvudmän ska redovisa kostnader för läromedel som en särskild kostnadspost

Skolinspektionen tar inte ställning i sak kring förslaget som sådant. I det fall förslaget genomförs vill dock Skolinspektionen framhålla vikten av att eventuella insamlade uppgifter görs tillgängliga för Skolinspektionen.

Avsnitt 4.7.2.

Skolinspektionen bör i ökad utsträckning beakta frågor om läromedel

Skolinspektionen vill framhålla att det framgår av myndighetens instruktion (SFS 2011:556) att tillsyn och granskning ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Skolinspektionen har vid flera tidigare tillfällen framfört att detta är en viktig utgångspunkt och ett ändamålsenligt sätt att styra en inspektionsmyndighet. Det är viktigt att Skolinspektionen har utrymme att själv prioritera vilka områden myndigheten ska fokusera på.

Vidare vill Skolinspektionen i sammanhanget bemöta beskrivningen av att möjligheten för Skolinspektionen att i tillsyn rikta kritik mot och besluta om sanktioner mot skolhuvudmän som inte kan visa att man säkerställer att elever får använda läromedel av god kvalitet kommer att öka om föreskrifterna kring kvalitetskriterier genomförs. Skolinspektionen delar delvis inte denna bedömning. Mer om detta framgår under Avsnitt 4.7.1.

Avsnitt 5.8.1.

Skollagen ska förtydligas så att det framgår explicit att eleverna ska ges tillgång till de läromedel inklusive läroböcker som behövs för en god kunskapsutveckling

Skolinspektionen ser positivt på förslaget om att elevernas rätt att få tillgång till läromedel och läroböcker tydliggörs i skollagen. Skolinspektionen ser dock ett behov av att förtydliga regleringen, vilket utvecklas nedan.

Skolinspektionen anser att den föreslagna regleringen "eleverna ska utan kostnad ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling" inte är tillräckligt tydlig. Skolinspektionen vill framhålla behovet av att så långt som möjligt i lag- eller motivtext tydliggöra och precisera de krav som ska vara uppfyllda för att eleverna ska anses ha tillgång till läromedel och andra lärverktyg inklusive böcker och läroböcker.

Skolinspektionen ser det bland annat som viktigt att klargöra vem som avgör vilken tillgång som behövs för en god kunskapsutveckling och på vilka grunder detta avgörande ska ske. Ur Skolinspektionens synvinkel framstår den föreslagna skrivningen öppna upp för möjligheten för skolorna att komma fram till att eleverna inte behöver ges tillgång till läromedel överhuvudtaget om kunskapsutvecklingen på skolan är god. På motsvarande sätt finns en öppning för skolorna att endast ge eleverna tillgång till digitala läromedel och inte läroböcker. Om syftet med den föreslagna regleringen är att skolor i högre utsträckning ska ge eleverna tillgång till läromedel och läroböcker kommer detta troligtvis inte uppnås om regleringen formuleras på förslaget sätt. Det kommer inte heller vara möjligt för Skolinspektionen att ingripa mot en verksamhet som helt saknar tillgång till läromedel, om de ansvariga beskriver att detta inte behövs för att uppnå en god kunskapsutveckling på skolan.

Skolinspektionen ser även ett behov av att tydliggöra vad som avses med begreppet lärobok. Av utredningen framgår att en lärobok utgör ett analogt läromedel, men detta bör inte ses som något som är självklart. Utifrån Skolinspektionens erfarenheter skulle skolor kunna benämna vissa böcker som läroböcker trots att dessa inte uppfyller de föreslagna kraven på definition av läromedel enligt vad som anges under avsnitt 4.7.1. Utredningen framhåller att läroböcker har särskilda fördelar och att elevernas rätt att tillgå just läroböcker därmed bör tydliggöras i skollagen. Avsaknaden av en tydlig definition av begreppet lärobok riskerar dock att hämma syftet med detta tydliggörande.

Slutligen vill Skolinspektionen framföra att det finns en motsättning mellan det som framgår i utredningen kring detta förslag om tillgång till läromedel och förslaget i avsnitt 4.7.1. om att i läroplanerna ange att läraren ska organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling. Kring den föreslagna tillgångsregleringen beskrivs i betänkandet att "regleringen om tillgång till läromedel inklusive läroböcker innebär inte något krav på att lärare i alla lägen ska planera sin undervisning utifrån dessa lärverktyg. Lärare ska även fortsättningsvis ha pedagogisk frihet att, utifrån gällande kurs- och ämnesplaner samt läroplaner, utforma undervisningen på det vis som de finner mest lämpligt, vilket även

innebär att välja vilka undervisningsmaterial som ska användas.¹ Ett liknande resonemang förs även i kapitlet om konsekvenser av utredningens förslag, där det beskrivs att "det är väsentligt att lärare har frihet att göra olika didaktiska val avseende undervisningsmaterial" och att "det innebär att det fortsatt är läraren som avgör när elever ska arbeta med läromedel".² Detta öppnar upp för tolkning kring om läraren verkligen behöver planera och genomföra arbetet så att eleven får använda läromedel i undervisningen, dvs. uppfylla den föreslagna läroplansregleringen, eller om läraren har pedagogisk frihet att välja bort användandet av läromedel. Detta tolkningsutrymme innebär svårigheter för Skolinspektionens utredningsarbete inom tillsyn och kvalitetsgranskning. Skolinspektionen vill därför framhålla vikten av att det i den fortsatta beredningen av utredningens förslag förtydligas om lärare alltid behöver använda läromedel i undervisningen i någon utsträckning eller om läraren inom ramen för sin pedagogiska frihet har möjlighet att välja bort användandet av läromedel helt.

Skollagen ska ändras så att eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom särskild utbildning på grundläggande nivå utan kostnad ska få tillgång till läromedel

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Avsnitt 6.6.1

Läroplanerna ska ange att rektor har ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar

Skolinspektionen ser positivt på förslaget. Att införa en reglering som tydliggör rektorns ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar ligger i linje med de utvecklingsbehov som Skolinspektionen identifierade i kvalitetsgranskningen av skolors arbete med val och kvalitetssäkring av läromedel från 2021. Skolinspektionen ser dock ett behov av att förtydliga regleringen, vilket utvecklas nedan.

Skolinspektionen ser att den föreslagna regleringen endast omfattar begreppet *välja* läromedel. Samtidigt framgår det i Skolinspektionens ovan nämnda kvalitetsgranskning att lärare i arbetet med att välja läromedel ibland lägger ner mycket tid på att *kvalitetssäkra* läromedel. För att Skolinspektionen i sitt inspektionsarbete ska kunna bedöma om rektorn ger lärarna tillräckliga förutsättningar att välja läromedel, dvs. om rektorns arbete uppfyller den föreslagna läroplansregleringen, behöver det vara tydligt vad som avses med att *välja* läromedel. Exempelvis behöver det vara tydligt om detta också omfattar förutsättningar att kvalitetssäkra läromedel, eftersom detta enligt Skolinspektionens erfarenheter är ett mycket omfattande uppdrag. Detta behov av tydliggörande hänger samman med det behov av tydliggörande kring ansvaret för kvalitetssäkring som Skolinspektionen påpekar ovan i fråga om definitionen av läromedel (Se Avsnitt 4.7.1.). Skolinspektionen vill alltså framhålla vikten av att lärarnas eventuella roll i arbetet med kvalitetssäkringen av läromedel tydliggörs i den fortsatta

¹ SOU 2021:70, s. 283

² SOU 2021:70, s. 343

beredningen av utredningens förslag och att det, i det fall lärarna visar sig ha en roll i detta arbete, tydliggörs att rektorn ska ge lärarna förutsättningar även för detta.

I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschef Anna Sellin, chefsjurist Klara Cederlund, t.f. enhetschef Joakim Norberg, utredarna Pernilla Åkerlind och Annette Wisén samt jurist Helena Boson deltagit.

Beslutsfattare
Helén Ängmo
Generaldirektör

Föredragande
Sara Afifi
Utredare