

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande
1 (8)
2018-10-11
Dnr 2018:1676

Yttrande över betänkandet *Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället* (SOU 2018:57)

Sammanfattning

Betänkandet *Barn och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället* (SOU 2018:57) redogör för utvecklingen inom flera läsfrämjande områden och aktörer, och det finns bedömningar och förslag inom ett antal av dessa områden som är av särskild vikt för barns och ungas läsning.

Nedan sammanfattas de förslag som Skolverket tillstyrker, med reservation för de tillägg och förtydliganden som anges, och därefter de förslag som Skolverket avstyrker.

De förslag som inte behandlas nedan har Skolverket inget att invända emot och myndigheten tillstyrker alltså dessa.

Skolverket instämmer i delegationens förslag att

- det ska framgå av läroplanen för förskolan att förskolan ska sträva efter att utveckla barnens intresse för litteratur, men med invändningen att förslaget redan är genomfört i och med regeringens beslut om en reviderad läroplan för förskolan, Lpfö18 (3.6).
- ta fram stödmaterial om hur man kan arbeta med litteratur i förskolan, men vill påpeka att stödmaterial i detta syfte redan finns inom Läslyftet (3.6)
- personalen i förskolan i större utsträckning ska ges förutsättning att delta i Läslyftet, med tillägget att detta är avhängigt möjligheten till förlängt statsbidrag för Läslyftet i förskolan efter 2019/2020 (3.6)
- frågan om bemannade skolbibliotek ska utredas (5.8)
- en skolbiblioteksverksamhet ska definieras på förordningsnivå (5.8).

- skolbiblioteken ingår i Skolinspektionens regelbundna tillsyn (5.8)
- ta fram stödmaterial om hur man i fritidshemmet kan arbeta med såväl språk- och läsutveckling som med läsning generellt (6.6)
- personalen i fritidshemmet ska ges möjlighet till kompetensutveckling inom området läsning (6.6)
- införa en flerårig försöksverksamhet med syfte att erbjuda läsfrämjande verksamhet under lovtid (7.4)
- gällande samverkan kring barns och ungas läsning genom inrättandet av ett Läsråd, förbehållet att ytterligare utredning och grundlig konsekvensanalys föregår ett beslut (10.5)

Skolverket instämmer inte i delegationens förslag att

- Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett allmänt råd för hur man i samverkan med eleverna bygger upp, utformar, följer upp och utvärderar en skolbiblioteksverksamhet (5.8)
- det ska framgå av den del av läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan som avser fritidshemmet att fritidshemmet ska stimulera elevernas läsning (6.6).

Inledning

Regeringen har begärt Skolverkets yttrande över betänkandet *Barn och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället* (SOU 2018:57).

Nedan följer Skolverkets svar på de förslag som presenteras i betänkandet. Förslagen följer den ordning som de har i betänkandet.

Skolverket instämmer till övervägande del med delegationens förslag, men vill betona att konsekvensanalysen i några fall inte är tillräckligt underbyggd och vi vill kring vissa förslag reservera oss med invändningen att ytterligare aspekter behöver undersökas för att beslut ska kunna fattas. Detta framkommer i den löpande texten.

Utredningens förslag

3.6 Förslag och bedömningar gällande små barns språkutveckling

Skolverket tillstyrker förslaget att det ska framgå av läroplanen för förskolan att förskolan ska sträva efter att utveckla barnens intresse för litteratur, men med invändningen att denna förändring redan är genomförd efter regeringens beslut om en reviderad läroplan för förskolan, Lpfö18 (SKOLFS 2018:50) som träder i kraft den 1 juli 2019. Skolverket anser att dessa revideringar omfattar betänkandets förslag.

Skolverket instämmer i att stödmaterial om hur man kan arbeta med litteratur i förskolan i syfte att stärka litteraturens ställning i det dagliga arbetet kan behövas. Vi vill dock framhålla att Skolverkets befintliga kompetensutvecklingsmaterial inom Läsluftet för förskolan också ger stöd för förskollärare som vill stärka litteraturens ställning i det dagliga arbetet och att stödmaterial därmed redan finns. Vi vill även betona att Kulturrådet har fått i uppdrag 2018 att genomföra en satsning på läsfrämjande insatser i förskolan med syftet att stärka förskolornas läsfrämjande arbete och skapa intresse för läsning. I detta uppdrag ingår även att tillhandahålla en handledning om högläsning och annan läsfrämjande verksamhet i förskolan. Skolverket vill också framhålla att det ingår i myndighetens instruktionsenliga uppdrag att följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området. Myndigheten ska även utarbeta och genomföra insatser, t.ex. utarbeta stödmaterial, som tillgodoser dessa behov.

Skolverket tillstyrker förslaget att personalen i förskolan i större utsträckning ska ges förutsättning att delta i Läsluftet, exempelvis genom att fler handledare med inriktning mot förskola utbildas. Vi vill dock betona att alla huvudmän som uppfyllt villkoren har beviljats statsbidrag och att samtliga handledare i Läsluftet har erbjudits en plats på handledarutbildningen. Vi kan även konstatera att söktrycket tydligt har ökat från starten 2017/2018. Samtidigt ser vi att många av de huvudmän som sökte statsbidrag i första omgången även har sökt för andra omgången. Vi ser att statsbidrag och utbildning av handledare ger förutsättningar för fler huvudmän och därmed deltagare att ingå i Läsluftet.

5.8 Förslag gällande skolbibliotek och läsning

Skolverket tillstyrker delegationens förslag om att frågan om bemannade skolbibliotek ska utredas. Vi vill dock framhålla vikten av en analys av de konsekvenser som ett bemanningskrav skulle kunna innebära för enskilda skolor och huvudmän, både vad gäller kostnader och möjlighet till kompetensförsörjning. I Skolverkets utvärdering av statsbidraget för personalförstärkning inom skolbibliotek (dnr: 2017:222) framgår att en försvarande faktor för flera huvudmäns implementering av statsbidraget har varit att hitta den kompetens som efterfrågas.

Skolverket tillstyrker att en skolbiblioteksverksamhet ska definieras på förordningsnivå. Skolverket föreslår i redovisningen av *Uppdrag att se över i vilken mån skolbibliotekets funktion och skolbibliotekariernas kompetens i dag används på bästa sätt för att stärka utbildningens kvalitet* från mars 2018 (Dnr 2017:1228) att regeringen ska utreda behovet av ett förtydligande i skollagen om skolbibliotekets pedagogiska funktion.

Skolverket avstyrker förslaget att vi ska ges i uppdrag att ta fram ett allmänt råd för hur man i samverkan med eleverna bygger upp, utformar, följer upp och utvärderar en skolbiblioteksverksamhet. Ett allmänt råd är inte meningsfullt utan stöd i förordningar och befintliga förordningar ger svagt stöd för ett allmänt råd. Allmänna råd tas fram då ett behov har identifierats efter att lagstiftning trätt i kraft. Här kan också vara värt att beakta att Skolverket har tagit fram stödmaterial kring hur skolbiblioteksverksamhet kan planeras, följas upp och. Skolverket har även tagit fram ett stödmaterial för rektorer kring skolbibliotekets pedagogiska roll. Bägge materialen finns tillgängliga på Skolverkets webbplats och uppdateras kontinuerligt.

Skolverket ser positivt på att skolbiblioteken ingår i Skolinspektionens regelbundna tillsyn med tanke på att skolbibliotek har fått en utpekad pedagogisk roll i de reviderade läroplanerna. Vi har dock en invändning mot formuleringen *särskilt fokusera* och ser hellre detta som ett av flera inslag i tillsynen.

6.6 Förslag och bedömningar gällande fritidshem

Skolverket avstyrker förslaget att det ska framgå av den del av läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan som avser fritidshemmet att fritidshemmet ska stimulera elevernas läsning.

Skolverket vill generellt mana till försiktighet när det gäller att initiera läroplansförändringar utifrån enstaka perspektiv. Risker finns att det blir svårt för huvudmän, rektorer och lärare att hänga med i den snabba förändringstakten, och att det därför uppstår oklarheter i skolan om vilka styrdokument som gäller. Det finns också en risk för att läroplanstexterna blir osammanhängande och obalanserade när förändringar genomförs utifrån enstaka perspektiv. Skolverket har nyligen etablerat ett arbetssätt där vi systematiskt och kontinuerligt följer upp läroplaner, kurs- och ämnesplaner samt kunskapskrav och föreslår nödvändiga förändringar. I denna systematiska uppföljning ingår det att genomlysas styrdokument ur en mängd olika perspektiv samtidigt, för att förändringarna inte ska komma onödigt tätt och så att de nya skrivningarna kan vägas av mot varandra.

Skolverket tillstyrker förslaget att ta fram stödmaterial om hur man i fritidshemmet kan arbeta med såväl språk- och läsutveckling som med läsning generellt.

I regleringsbrevet för 2017 fick Skolverket i uppdrag att kartlägga och analysera vilket behov av fortbildning som finns för personal som är verksamma i fritidshemmet med hänsyn till de ändringar i läroplanen som regeringen fattade beslut om 2016. Som ett resultat av det undersökande arbetet lanserar Skolverket i december

2018 respektive februari 2019 två webbkurser som riktar sig till personal i fritidshemmet. Ytterligare insatser kan tas fram om det visar sig att behov finns.

Skolverket tillstyrker förslaget att personalen i fritidshemmet ska ges möjlighet till kompetensutveckling inom området läsning. I den ovan nämnda kartläggningen framkom att möjligheterna till kompetensutveckling kan vara begränsade för personal verksam i fritidshemmet och att ett behov av underlag och avsatt tid för kollegialt lärande efterfrågas.

7.4 Förslag och bedömning gällande läsning på lov

Skolverket tillstyrker förslaget att införa en flerårig försöksverksamhet med syfte att erbjuda läsfrämjande verksamhet under lovtid. Vi ser dock inte att Skolverket ska ansvara för denna typ av verksamhet eftersom den är förlagt utanför skoltid. Vi vill även påpeka att det inte framgår av förslaget hur verksamhetsbidraget ska finansieras, men i konsekvensanalysen (12.2.1) nämns att medlen bör rymmas inom ramen för Kulturrådets statsbidrag om läsning på lov. Skolverket ser ett problem med en diskrepans mellan förslaget och konsekvensanalysen, eftersom nämnda statsbidrag pågår mellan 2018-2020 och verksamhetsbidraget föreslås vara flerårigt.

10.5 Förslag gällande samverkan kring barns och ungas läsning

Skolverket tillstyrker förslaget att skapa förutsättningar för samverkan med förbehållet att det är svårt för Skolverket att ta ställning då förslaget inte tydligt beskriver hur en samverkan med näringslivet inom Läsrådet skulle kunna se ut. Det behöver förtydligas vad det innebär att representanterna ska ha ”mandat från sina respektive verksamheter att kunna fatta beslut i frågor som rör insatser för barns och ungas läsning” och om näringslivets representanter i rådet ska vara rådgivande eller beslutande. Det skulle också kunna övervägas om ledamöterna bör sitta på ett personligt mandat utifrån sin expertis om näringslivet, eller om ska de representera sina organisationer. Vilken modell som är lämplig beror på vad man vill att rådet ska besluta om.

Övriga synpunkter

Skolverket vill framhålla följande synpunkter kring formuleringar och sakinhåll i betänkandet:

Skolverket vill påpeka att termen ”vårdnadshavare” genomgående borde användas istället för ”föräldrar” i betänkandet.

I betänkandet används begreppen läslust, läsintresse, läsförmåga, läskunnighet och läsmotivation utan att dessa tydligt definieras. Flera av begreppen för tankarna till skönlitterär läsning. Samtidigt hänvisas till resultat av PIRLS, PISA och de nationella proven i svenska och svenska som andraspråk, vilka visar att läsning av faktabaserade texter minskat stort och att det också är faktatexter som vållar eleverna störst svårigheter när det kommer till läsförståelse. Det är därför av vikt att lyfta fram läsning av andra typer av texter än skönlitteratur.

Betänkandet hänvisar genomgående enbart till Lpfö98 och inkluderar inte de förslag till revideringar som utfärdades 23 augusti 2018, vilket gör att en del formuleringar saknar aktualitet.

I 4.6 (Delegationens bedömning gällande läsning i skolan) anges att Läslyftet ”bör löpa över tid och kontinuerligt uppdateras utifrån aktuell forskning och de behov som finns bland lärare och elever.”. Vi vill påpeka att detta är något som redan ingår i Skolverkets rutiner. Vidare skriver delegationen att ”Skolverket bör lyfta fram hur man genom befintliga moduler kan samarbeta inom olika yrkesgrupper, som lärare, förskollärare och skolbibliotekarier.”. Gällande detta vill vi påpeka att det på Lärportalen och i Läslyftets moduler anges hur man kan samarbeta inom och även mellan olika yrkesgrupper.

I 6.1.1 (Fritidshemmets uppdrag) finns formuleringar där innebörden inte stämmer överens med skollagen. Formuleringen ”Fritidshemmen är öppna hela året. De dagliga öppetiderna anpassas till föräldrarnas arbete eller studier och till elevernas behov” har endast tagit hänsyn till delar av lagtexten, vilket har lett till en förvrängning av innebörden. I skollagen 14 kap. 8§ står det att ”Fritidshem ska erbjudas eleverna den del av dagen då eleverna inte går i någon av de skolformer som anges i 3 § och under lov. Fritidshem behöver inte erbjudas under kvällar, nätter, veckoslut eller i samband med större helger.” och i 14 kap. 5§ slår man fast att ”En elev i någon av de skolformer som anges i 3 § ska erbjudas utbildning i fritidshemmet i den omfattning som behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt.”

I 6.1.4 ((Läroutbildningen med inriktning mot arbete i fritidshem) finns ytterligare ett felaktigt påstående. Delegationen skriver att ”Statens skolinspektion har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Det betyder att Skolinspektionen kontrollerar att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten”. Det är inte Skolinspektionen som ansvarar för tillsynen av privata förskolor, utan kommunen. Troligen avses i texten förskoleklass och inte förskola.

Konsekvensanalyser

Skolverket instämmer i den generella behovsanalysen men menar att den skulle kunna kompletteras. Skolverket önskar kommentera följande konsekvensbeskrivningar:

I betänkandets förslag 7.4 (Förslag och bedömning gällande läsning på lov) föreslås att en flerårig försöksverksamhet ska införas där en eller flera läsfrämjande aktörer får ett årligt verksamhetsbidrag för att erbjuda läsfrämjande verksamhet under lovtid. I 12.2.1 (Staten) anges att finansiering av läsfrämjande insatser ska ske via bidrag från Kulturrådet. Då Kulturrådets anslag sträcker sig till 2020 ser Skolverket ett behov av ett förtydligande kring den långsiktiga finansieringen av läsfrämjande aktiviteter.

I 12.2.1 konstateras även att förslaget om bemannade skolbibliotek kommer att leda till att det uppstår en brist på skolbibliotekarier. Denna ska enligt betänkandet lösas genom fler utbildningsplatser avseende biblioteks- och informationsvetenskap. Skolverket ser positivt på en sådan lösning men det tar tid att utbilda bibliotekarier och därför behövs även ett mer kortsiktigt lösningsförslag när det gäller att bemanna skolbibliotek.

Delegationen skriver i 12.2.3 att ”Skolverket har fått utökad budgetram för Läslyftet för ett antal år framöver”. Här vill vi framhålla att den utökade budgetramen gäller till 2020, det vill säga ytterligare ett läsår efter innevarande läsår. I 3.6 (Förslag och bedömningar gällande små barns språkutveckling) föreslås att fler ska få möjlighet att delta i Läslyftet för förskolan och att fler handledare ska utbildas. Skolverket menar att detta i så fall föranleder en förlängning av Läslyftet i förskolan, då statsbidrag och utbildning av handledare ger förutsättningar för fler huvudmän och därmed deltagare att ingå i Läslyftet.

I konsekvensbeskrivningen i 12.3.3 (Konsekvenser för barn och unga) konstaterar delegationen att det ur barns och ungas perspektiv enbart är positivt att insatser inom läsning genomförs i och utanför skolan. Skolverket önskar nyansera denna analys men anledning av 7.4 (Förslag och bedömning gällande läsning på lov). Det föreligger en risk att skolor och enskilda pedagoger tolkar företeelsen lovläsning och läslov på ett sätt som leder till att elever missgynnas. Det kan till exempel handla om att läsläxor ges över lovet eller att elevernas rätt till rekreation och vila påverkas genom att läslovsaktiviteter tolkas som obligatoriska för elever som är i behov av särskilt stöd. Vi vill framhålla vikten av en analys av de konsekvenser som lovläsning skulle kunna medföra för barn och unga.

På Skolverkets vägnar

Kjell Hedwall
Avdelningschef

Helena Car
Enhetschef

Detta yttrande har beslutats av avdelningschefen Kjell Hedwall. I ärendets slutliga handläggning har undervisningsråden Laila Guvå och Tammi Gustafsson Nadel deltagit.