

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

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70). SKR har valt att inte lämna synpunkter på varje område, utan enbart på ett urval av de förslag som vi bedömer har en direkt påverkan på kommunerna.

Sammanfattning

Skolan ska ge eleverna tillgång till undervisning av hög kvalitet och alla elever ska ges förutsättningar att utvecklas både kunskapsmässigt och socialt. Läromedel har en stor betydelse för att ge eleverna de bästa förutsättningar inför framtida studier och arbetsliv. Läromedel är en betydelsefull resurs för elevernas kunskapsutveckling i stort. Bakgrunden till utredningens olika förslag och de problem som ska lösas är den ökade ojämlikheten mellan skolor och inom skolor samt elevers minskade intresse för läsning. SKR vill i detta sammanhang påpeka att det är viktigt att problembilden hänger ihop med de föreslagna lösningarna.

I spåren av pandemin står skolan för ännu större utmaningar än tidigare med tecken på kunskapsstapp och psykisk ohälsa hos eleverna som följd. Enligt SKR är det därför av största vikt att skolhuvudmännens resurser koncentreras till dessa områden för att ge eleverna de bästa förutsättningar inför framtida studier och arbetsliv. Ytterligare krav på detaljregleringar av verksamheten behöver därför undvikas i möjligaste mån.

SKR anser dock att de föreslagna ändringarna i skollagen och läroplanerna som innebär förtydliganden av läromedel som begrepp och att dessa ska överensstämja med kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan kan vara positiva. Ändringarna kan öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och att tillgången på ändamålsenliga läromedel förbättras.

- SKR tillstyrker utredningens förslag om att begreppet läromedel definieras på ett tydligare sätt i skollagen så att det där framgår att *läromedel ska avse ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen*.
- SKR tillstyrker förslaget som ger Skolverket i uppdrag att förtydliga statistiken så att denna går att använda på ett relevant sätt för att följa upp verksamheten med avseende kostnader. SKR anser att det är viktigt att den statistik som samlas in är relevant och att den speglar verkligheten. Att det idag inte finns möjlighet att bryta ut kostnader för läromedel specifikt innebär också att det

Ert dnr:

blir svårare att följa upp denna del. Att kostnader för skolbibliotek idag ingår i kostnadsposten för läromedel gör att budgeten blir missvisande.

- SKR är tveksamma till förslaget gällande inrättandet av en Läromedelsnämnd vid Skolverket. SKR kan dock se fördelar med att Skolverket ges ett förtydligt uppdrag att arbeta med att främja kvalitetsutvecklingen av läromedel i undervisningen. Hög kvalitet på läromedlen, både tryckta och digitala, är viktiga och Skolverket bör samverka med lärare, rektorer, läromedelsförlag och huvudmän, till exempel i en rådgivande funktion. Kvalitetskriterierna får inte vara för styrande utan ge utrymme för professionen och huvudmännen att själva besluta.
- SKR tillstyrker förslaget som innebär att de bestämmelser som idag finns i skollagen om elevernas tillgång till *”böcker och lärverktyg”* förtydligas så att det i stället ska framgå att tillgången avser de *”läromedel inklusive läroböcker som behövs för en god kunskapsutveckling”*.
- SKR tillstyrker utredningens förslag om fri kurslitteratur inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Tillgång till fria läromedel för vuxenutbildningens grundläggande nivå förväntas ge fler fördelar, både utifrån ett individ- och samhällsperspektiv.
- SKR är avstyrker förslaget om att läroplanerna ska ange att rektor har ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar. Det finns redan idag ett tydligt ansvar för rektor att bestämma hur skolenheten ska organiseras. Inom ramen för detta kan rektor också tydliggöra när tid ska avsättas för frågor som rör läromedel.
- När det gäller utredningens förslag om fri kurslitteratur inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har förbundet synpunkter på själva finansieringen. SKR anser att om förslagen behöver finansieras inom befintliga budgetramar, delar vi inte utredningens uppfattning att finansieringen bör ske genom att medel som avsatts för statsbidrag för undervisning under skollov omfördelas i syfte att finansiera denna förstärkning.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Kapitel 4 Öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och lärarhandledningar

Utredningens förslag: Skollagen (2010:800) ska ange att begreppet läromedel avser ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen. Läromedel ska överensstämma med läroplanen för respektive skolform och med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan samt vara utgivna av ett förlag eller en läromedelsproducent som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art.

SKR tillstyrker förslaget.

Att begreppet läromedel definieras på ett tydligt sätt i skollagen så att det där framgår att läromedel ska avse ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen går i en positiv riktning. Vidare är det bra att definitionen omfattar både tryckta och digitala läromedel och att dessa ska överensstämma med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan. Det är också viktigt att de läromedel som används i undervisningen är av hög kvalitet och att dessa är kvalitetssäkrade utifrån det centrala innehållet i läroplanerna.

Utredningens förslag: Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ändra föreskrifterna om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän så att kostnader för läromedel ska redovisas särskilt och inte endast utgöra en delmängd av kostnadsposten lärverktyg.

SKR tillstyrker förslaget.

SKR anser att det är viktigt att den statistik som samlas in är relevant och att den speglar verkligheten samt kan vara till användning i huvudmännens systematiska kvalitetsarbete. Att det idag inte finns möjlighet att bryta ut kostnader för läromedel specifikt innebär också att det blir svårare att följa upp denna del.

Visserligen samlar Skolverket in statistik avseende kostnader för lärverktyg där läromedel ingår, men denna redovisningspost inkluderar även kostnader för till exempel datorer, förbrukningsmaterial, hyvelbänkar och programvara. Även kostnader för skolbibliotek ingår i kostnadsposten för läromedel. Inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet och de analyser som görs där är det betydelsefullt att man som skolhuvudman även kan följa kostnader för läromedel och kan genomföra jämförelser mellan skolor samt mellan skolhuvudmän.

SKR vill dock peka på vikten av att uppgiftslämnarbördan inte blir för omfattande, och att insamlingen underlättas så mycket som möjligt för huvudmännen.

Ert dnr:

Utredningens förslag: *En läromedelsnämnd ska inrättas vid Skolverket. Den ska ha i uppdrag att bevaka, samla och sprida information om läromedel samt tillföra Skolverket sakkunskap och ta fram kvalitetskriterier för läromedel. Nämnden ska vara ett rådgivande organ som ska regleras genom förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.*

Utredningen föreslår att det vid Skolverket inrättas en Läromedelsnämnd med ansvar för att bevaka, samla och sprida information om läromedel samt ta fram kvalitetskriterier för läromedel. Enligt utredningen förväntas förslaget leda till att *"lärare får bättre förutsättningar att i sin undervisning välja och använda läromedel som bidrar till elevernas utveckling och lärande"*.

Läromedelsnämnden ska i praktiken fungera som ett rådgivande organ och verka för att *"alla elever, från förskoleklassen till vuxenutbildningen, får tillgång till läromedel av god kvalitet och att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling"*.

SKR är tveksamma till förslaget gällande inrättandet av en Läromedelsnämnd vid Skolverket. SKR kan dock se fördelar med att Skolverket ges ett förtydligt uppdrag att arbeta med att främja kvalitetsutvecklingen av läromedel i undervisningen. Hög kvalitet på läromedlen, både tryckta och digitala, är viktiga och Skolverket bör samverka med lärare, rektorer, läromedelsförlag och huvudmän, till exempel i en rådgivande funktion. Kvalitetskriterierna får inte vara för styrande utan ge utrymme för professionen och huvudmännen att själva besluta.

Kapitel 5 Stärka tillgången till läromedel för alla elevgrupper och i alla ämnen

Utredningens förslag: *Skollagens bestämmelser om elevernas tillgång till böcker och lärverktyg ska förtydligas så att det framgår explicit att tillgången avser de läromedel inklusive läroböcker som behövs för en god kunskapsutveckling.*

SKR tillstyrker förslaget

Utredningens förslag innebär i stort att de bestämmelser som idag finns i skollagen om elevernas tillgång till *"böcker och lärverktyg"* förtydligas så att det i stället ska framgå att tillgången avser de *"läromedel inklusive läroböcker som behövs för en god kunskapsutveckling"*. Förslaget innebär inga nya krav och riktlinjer utan är ett förtydligande av dagens reglering. Syftet med denna ändring är enligt utredningen att *"få effekt på hur läromedel prioriteras av skolor och huvudmän"*.

Ert dnr:

Mot bakgrund av detta anser SKR att det ändå är positivt med ett förtydligande där elevernas rätt till läromedel uttryckligen framgår av skollagen. Ett förtydligande av denna karaktär kan också rikta särskilt fokus på betydelsen av kvalitativa läromedel, och därmed ha en positiv effekt för eleverna.

Utredningens förslag: *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.*

SKR tillstyrker förslaget.

SKR delar i stort den bild som utredningen ger med avseende på förväntad nytta och effekt av kostnadsfria läromedel inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå samt inom särskild utbildning på grundläggande nivå.

Studier inom ramen för vuxenutbildningens grundläggande nivå går att jämföra med den utbildning som elever får i de obligatoriska skolformerna, där läromedel är kostnadsfria. Som utredningen också resonerar är det även troligt att det finns samhällsekonomiska vinster i form av att fler klarar sin utbildning och att det i förlängningen leder till att fler efter sina studier etablerar sig på arbetsmarknaden eller studerar vidare.

Tillgång till fria läromedel för vuxenutbildningens grundläggande nivå ger flera fördelar. Som påpekas i utredningen berör det en grupp med ofta begränsade ekonomiska förutsättningar. Fria läromedel gör förhoppningsvis så att ingen behöver avstå från studier av ekonomiska skäl. Eftersom den grundläggande vuxenutbildningen utgör en av grunderna för framtida kompetensförsörjning, men också för inkludering och integration, så är det bra att så många tänkbara hinder som möjligt undanröjs. Fri tillgång till läromedel ger troligen också lärarna bättre förutsättningar då man vet att alla elever inte bara med säkerhet har tillgång till läromedel, utan också att det rör sig om samma läromedel.

När det gäller kostnader för denna del i utredningens förslag ska finansieringsprincipen tillämpas. Det är dock svårt att avgöra om den kostnadsberäkning som utredningen tagit fram är på en rimlig nivå utifrån att det inte finns relevant statistik att tillgå. Vidare ställer förbundet sig tveksamma till själva finansieringen. Mer om våra invändningar kring finansieringen finns i avsnittet för *"Synpunkter på ekonomiska konsekvenser"*.

Kapitel 6 Förbättra lärarnas förutsättningar att välja läromedel

Utredningens förslag: *Läroplanerna ska ange att rektor har ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar.*

SKR avstyrker förslaget

Ert dnr:

Detta förslag innebär enligt utredningen att man i läroplanerna särskilt vill ”peka” på rektor och att denne ska ha ett särskilt ansvar för att lärare får förutsättningar att välja och värdera läromedel. Vidare anger utredningen att ett stadgande av detta i läroplanernas beskrivning av rektors ansvar skulle väntas få positiva effekter på frågor som rör val av läromedel. Syfte med förslaget är att se till att lärare får så goda möjligheter som möjligt att, på ett systematiskt sätt, välja vilka läromedel som ska användas i undervisningen.

Det är givetvis viktigt att lärare ges både tid och utrymme att göra dessa val, och att detta kan ske på ett systematiskt och ordnat sätt. Det är också betydelsefullt att varje elev får tillgång till relevanta och aktuella läromedel som kan bidra till och stärka lärandet.

Här vill emellertid SKR påminna om att det redan idag finns ett tydligt ansvar för rektor att bestämma hur skolenheten ska organiseras. Vidare har rektor ett utpekat ansvar att också fördela resurser inom sin skolenhet. Inom ramen för detta ansvar kan rektor också tydliggöra när tid ska avsättas för frågor som rör läromedel till exempel val och inköp av läromedel. Mot bakgrund av detta är det tveksamt vad utredningens förslag i detta avseende får för effekt i praktiken.

Synpunkter på ekonomiska konsekvenser

SKR väljer att kommentera den del som handlar om fri kurslitteratur inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, då denna del av förslaget innebär ett nytt krav för kommunerna och att finansieringsprincipen aktiveras.

Avseende kompensationen för kommunerna är det svårt att avgöra om det är en rimlig nivå då det, som utredningen själv påpekar, inte finns någon detaljerad statistik avseende enbart läromedel.

Men när det gäller själva finansieringen vill SKR återigen påpeka att om förslagen behöver finansieras inom befintliga budgetramar, delar vi inte utredningens uppfattning att finansieringen bör ske genom att medel som avsatts för statsbidrag för undervisning under skollov omfördelas i syfte att finansiera denna förstärkning. Det innebär inget nytt tillskott av medel, så som finansieringsprincipen är tänkt att tillämpas.

SKR ser en oroväckande trend där fler utredningar föreslår att deras förslag ska finansieras genom en minskning av riktade statsbidrag och i ett fall även generella statsbidrag. Förbundet kan konstatera att huvudmännen visserligen får kompensation enligt finansieringsprincipen men i gengäld minskas intäkterna från riktade statsbidrag. Det innebär att med samma totala resurser ska fler obligatoriska och utökade uppgifter utföras. Det är av stor vikt att denna typ av ekonomiska omfördelningar som det handlar om tydliggörs för att ge en adekvat bild av hur de andra verksamheterna påverkas och vilka de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna blir för huvudmännen.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knappe
Ordförande