

Lagrådsremiss

Stärkt tillgång till läromedel

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 22 juni 2023

Lotta Edholm

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår ändringar i skollagen (2010:800) i syfte att stärka elevernas tillgång till ändamålsenliga läromedel. De bestämmelser som reglerar vad eleverna ska ha tillgång till i utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska förtydligas. Det ska där anges att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Vidare ska skollagen kompletteras med definitioner av begreppen lärobok, läromedel och lärverktyg.

Motsvarande förtydligande av vad eleverna ska ha tillgång till i utbildningen föreslås beträffande de olika utbildningsformerna inom kommunal vuxenutbildning (komvux). Huvudmannen ska dock, liksom hittills, i fråga om komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå, kunna besluta att läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Det finns brister i elevers tillgång till läroböcker och andra ändamålsenliga läromedel	10
5	Nuvarande bestämmelser	12
6	Åtgärder för att öka elevers tillgång till ändamålsenliga läromedel	16
6.1	Det ska införas tydliga definitioner av läroböcker, läromedel och lärverktyg i skollagen	16
6.2	Elevernas rätt till läromedel, läroböcker och lärverktyg ska tydliggöras	27
7	Ikraftträdande	35
8	Konsekvenser av förslagen	35
8.1	Elever, lärare, rektorer och huvudmän berörs av förslagen	35
8.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	36
8.3	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	36
8.4	Konsekvenser för enskilda huvudmän	37
8.5	Konsekvenser för staten	37
8.6	Konsekvenser för företag	37
8.7	Konsekvenser för elever och lärare	38
8.8	Konsekvenser för sysselsättningen	39
8.9	Konsekvenser för jämställdheten	39
8.10	Konsekvenser för integrationen och segregationen	40
8.11	Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet	40
8.12	Konsekvenser för miljön	40
8.13	Konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen	41
9	Författningskommentar	41
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkande Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70)	49
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	54
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	60

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)¹

dels att nuvarande 20 kap. 7 a och 8 §§ ska betecknas 20 kap. 8 och 8 a §§,

dels att 1 kap. 3 §, 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 §, 20 kap. 7 § och rubriken närmast före 20 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 20 kap. 7 a och 8 §§ ska sättas närmast före 20 kap. 8 och 8 a §§, och

dels att det ska införas två nya paragrafer, 20 kap. 7 a och 7 b §§, och närmast före 20 kap. 7 a och 7 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2022:1315

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

I denna lag avses med

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det där förekommer konfessionella inslag,

– konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

¹ Senaste lydelse av
20 kap. 7 a § 2022:912
20 kap. 8 § 2015:482

rubriken närmast före 20 kap. 7 a § 2022:912.

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,

– läromedel: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,

– lärverktyg: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen,

– skolenhet: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– undervisning: processer som på lektioner eller vid andra lärtillfällen leds av lärare eller förskollärare mot mål som anges i förordningar och andra författningar som ansluter till denna lag och som syftar till utveckling och lärande genom att barn eller elever inhämtar och utvecklar kunskaper och värden, och

– utbildning: verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt denna lag inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

8 §²

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *böcker* och andra lärverktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning samt* erbjudas näringsriktiga skolmältider.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.*

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmältider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

² Senaste lydelse 2017:1115.

10 kap.

10 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *böcker* och andra lärvverktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning samt* erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärvverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.*

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

11 kap.

13 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *böcker* och andra lärvverktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning samt* erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärvverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.*

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

12 kap.

10 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *böcker* och andra lärvverktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning samt* erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärvverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.*

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

13 kap.

10 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *böcker* och andra lärvverktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning samt* erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärvverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.*

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

15 kap.

17 §

Utbildningen i gymnasieskolan ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *böcker* och andra lärvverktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning*. Huvudmannen får dock besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärvverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*. Huvudmannen får dock besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

Lydelse enligt SFS 2022:1315

Föreslagen lydelse

18 kap.

17 §

Utbildningen i anpassade gymnasieskolan ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *böcker* och andra lärvverktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning*.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärvverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

20 kap.

7 §

Avgifter

Gemensamma bestämmelser om avgifter

Utbildningen ska vara avgiftsfri, om inte något annat följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 21 §. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.

Huvudmannen får bestämma att böcker och andra lärvverktyg, som varje elev inom utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller inom anpassad utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Lärvverktyg som används i utbildningen ska i övrigt tillhandahållas utan kostnad för eleverna.

Elever inom utbildning i svenska för invandrare ska utan kostnad ha

tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg.

Avgifter får inte tas ut i samband med ansökan om plats.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Avgifter inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och inom anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå

7 a §

Elever inom utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller inom anpassad utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå ska utan kostnad ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.

Huvudmannen får trots första stycket besluta att läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

Avgifter inom utbildning i svenska för invandrare

7 b §

Elever inom utbildning i svenska för invandrare ska utan kostnad ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.

Huvudmannen får trots första stycket besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 28 november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att stärka skolbiblioteken i syfte att ge alla elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan likvärdig tillgång till skolbibliotek. I detta ingick även att utreda och föreslå åtgärder för att öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier. Utredaren skulle också föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel i svensk skola (dir. 2019:91, dir. 2020:109 och dir. 2021:21).

Utredningen, som tog namnet Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel, lämnade den 19 januari 2021 delbetänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3) och den 17 augusti 2021 slutbetänkandet Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70).

Lagrådsremissen behandlar vissa förslag i slutbetänkandet. Det gäller förslaget i avsnitt 4.7.1 som avser en definition av läromedel i skollagen (2010:800) samt det förslag i 5.8.1 som avser förtydligande i skollagen om elevernas rätt till tillgång till läromedel. När det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) behandlas bara den del av förslaget som avser terminologin, inte den del av förslaget som innebär att elever i komvux på grundläggande nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå ska få kostnadsfria läromedel.

En sammanfattning av de förslag i slutbetänkandet som behandlas i denna lagrådsremiss finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2021/03589).

Under den fortsatta beredningen har Sameskolstyrelsen, Statens skolinspektion, Statens skolverk och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) fått tillfälle att yttra sig över utkastet till lagrådsremiss. Sameskolstyrelsen har inte inkommit med något yttrande. Skolinspektionen och Skolverket har angett att de inte har några synpunkter på förslagen i utkastet till lagrådsremiss. Specialpedagogiska skolmyndigheten har inkommit med synpunkter som behandlas i avsnitt 6.1 och 6.2. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2021/03589).

4 Det finns brister i elevers tillgång till läroböcker och andra ändamålsenliga läromedel

Läroböcker och andra läromedel har stor betydelse för elevers kunskapsutveckling och kan också utgöra ett stöd för lärare när de planerar sin undervisning. Ändå saknar många skolor tillgång till aktuella och ändamålsenliga läromedel. De skillnader som finns mellan skolor i fråga om

läromedel utgör också ett problem när det gäller att elever ska få en likvärdig utbildning i svensk skola.

Brist på tillgång till läromedel påverkar undervisningen

Tillgången till läromedel är beroende av flera omständigheter, dels utbudet på läromedelsmarknaden, dels huvudmännens budget och ekonomiska prioriteringar.

Avsaknad av ändamålsenliga läromedel påverkar både elever och lärare. Många lärare vittnar om att det är tidskrävande och administrativt betungande att planera undervisning utan läromedel eftersom det leder till att de själva ofta behöver producera och kopiera undervisningsmaterial. Egenproducerat material tas ofta fram under pressade tidsförhållanden och har inte genomgått den kvalitetssäkring för att underlätta inläring som läromedelsförlag gör av exempelvis innehåll, formgivning och målgruppsanpassning av den språkliga nivån. För elever kan undervisning och uppgifter som bygger på lärares egenproducerade material vara utmanande, särskilt för elever med läs- och skrivsvårigheter. Därtill innebär den nuvarande lärarbristen att det finns många obehöriga lärare som saknar ämneskunskaper i de ämnen som de ska undervisa i. I dessa fall är det särskilt problematiskt om det inte finns tillgång till ändamålsenliga läromedel och lärarhandledningar. Väl fungerande läromedel erbjuder ett värdefullt stöd under både planering och genomförande av undervisningen och kan därmed bidra till att minska lärares arbetsbelastning och administrativa börda, t.ex. när det gäller kopiering, vilket ger lärare möjlighet att lägga tid på andra viktiga aspekter av yrkesutövningen, som t.ex. att stödja eleverna och utveckla undervisningen.

Bristande tillgång till ändamålsenliga läromedel kan således vara negativt för undervisningens kvalitet, elevers lärande och lärarnas arbetsförhållanden.

Det saknas i dag tydliga definitioner av lärverktyg, läromedel och läroböcker i skollagen

Bristen på läromedel är som redovisats delvis en konsekvens av prioriteringar, men också av otillräcklig kunskap om vilken betydelse som läroböcker och andra läromedel kan ha, bl.a. för elevers språk- och kunskapsutveckling, lärares arbetsmiljö och för att elever ska få en likvärdig utbildning. Det finns också olika uppfattningar om vad som skiljer läroböcker och andra läromedel från andra lärverktyg, vilket kan hänga samman med bl.a. avsaknaden av definitioner av de begreppen i skollagen. I skollagen anges att eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning (se vidare i avsnitt 5). I förarbetena till skollagen framgår att begreppet lärverktyg avser den utrustning och materiel, utöver böcker, som eleverna behöver för att kunna nå målen för utbildningen (prop. 2009/10:165 s. 374). Begreppet lärverktyg inkluderar alltså läromedel men även bl.a. datorer, symaskiner och alternativa verktyg för lärandet, t.ex. talsyntes. Formuleringen kan uppfattas som otydlig, just eftersom begreppet lärverktyg innefattar all den utrustning och allt det materiel som används för att eleverna ska nå utbildningens mål. Vidare utgörs läromedel i sin tur av både läroböcker och digitala läromedel. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.1 och 6.2 fyller

läroböcker och digitala läromedel olika syften. Att det saknas definitioner i skollagen av vad som avses med läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg kan vara problematiskt. Även om läroböcker och andra läromedel har en viktig plats i många lärares undervisning kan avsaknaden av definitioner försvåra beslut och diskussioner om val och användande av läromedel. Vidare skulle den nuvarande lagtexten, om man enbart ser till ordalydelsen, kunna tolkas som att det är acceptabelt att i undervisningen enbart använda datorer eller lärplattor där internet och annat digitalt material, t.ex. fack- eller skönlitteratur i form av ljudböcker, utgör de enda kunskapskällorna. Enligt 1 kap. 5 § skollagen ska dock utbildningen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, och vetenskap och beprövad erfarenhet visar att tryckta läromedel är viktiga för inläringen (se vidare avsnitt 6.1 och 6.2). Avsaknaden av definitioner påverkar också möjligheten att få en tydlig bild över hur stor del av huvudmännens budget som används till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg.

I denna lagrådsremiss behandlas förslag till definitioner av begreppen lärverktyg, läromedel och läroböcker i avsnitt 6.1. Förslag till ändringar i skollagen som avser förtydliganden av elevernas rätt till tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg behandlas i avsnitt 6.2. Först lämnas dock en redogörelse för gällande rätt i avsnitt 5.

5 Nuvarande bestämmelser

Skolväsendet består av olika skolformer

I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (komvux). Fritidshem ingår i skolväsendet men är inte en skolform (1 kap. 1 § skollagen). Genom ändringar som träder i kraft den 2 juli 2023 ändras namnen på de skolformer och de utbildningsformer inom komvux som har elever med en intellektuell funktionsnedsättning som målgrupp. Ändringarna innebär att grundsärskolan och gymnasiesärskolan samt komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå byter namn till anpassade grundskolan och anpassade gymnasieskolan samt komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå (prop. 2021/22:162, rskr. 2021/22:42, SFS 2022:1315). Lagförslagen i denna lagrådsremiss föreslås träda i kraft efter den 2 juli 2023 varför de nya namnen på dessa utbildningsformer används nedan.

Förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola och sameskola är obligatoriska skolformer. Förskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och komvux är frivilliga skolformer.

Anpassade grundskolan är en skolform som är anpassad för elever med intellektuell funktionsnedsättning (11 kap. 2 § skollagen). Specialskolan är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan och som har vissa i skollagen angivna funktionsnedsättningar (7 kap. 6 §

och 12 kap. 2 § skollagen). Sameskolan ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan (13 kap. 2 § skollagen). Elever från sameskolan läser årskurs 7–9 i grundskolan.

Komvux består av utbildning på grundläggande nivå, anpassad utbildning på grundläggande nivå, utbildning på gymnasial nivå, anpassad utbildning på gymnasial nivå och utbildning i svenska för invandrare (sfi) (20 kap. 3 § skollagen).

Skollagens struktur

Skollagen inleds med skolformsövergripande kapitel (1–7 kap.). Definitioner av olika begrepp finns dels i 1 kap. 3 § skollagen, dels i vissa bestämmelser i andra kapitel i lagen. I 3 kap. skollagen finns bestämmelser om barns och elevers utveckling mot målen. Efter de övergripande kapitlen följer de s.k. skolformskapitlen som innehåller särskilda bestämmelser för respektive skolform. Bestämmelser om de obligatoriska skolformerna finns i 9–13 kap., bestämmelser om gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan i 15–19 kap. och bestämmelser om komvux i 20 kap. Därefter följer ett antal kapitel som inte är relevanta i detta sammanhang.

I skollagen används inte begreppen läroböcker eller läromedel

I skollagen förekommer inte begreppen läroböcker eller läromedel. Som nämnts i avsnitt 4 används i stället begreppen böcker och lärverktyg i de bestämmelser som reglerar elevers rätt till en avgiftsfri utbildning (9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 § och 20 kap. 7 §).

I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165, s. 374 och 721) framgår att lärverktyg innefattar den utrustning och materiel, utöver böcker, som eleverna behöver för att kunna nå målen för utbildningen samt att sådana lärverktyg även kan avse alternativa verktyg för lärandet, t.ex. talsyntes. När begreppet lärverktyg infördes i skollagen hänvisade regeringen till att den snabba utvecklingen av informationsteknologin under de senaste decennierna har inneburit stora förändringar när det gäller hur undervisningen bedrivs och vilken utrustning som eleverna använder. Regeringen ansåg att begreppet lärverktyg var bättre anpassat till den moderna undervisningssituationen. Regeringen anförde även att begreppet lärverktyg infördes som en mer tidsenlig och adekvat beskrivning av de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål.

Bestämmelserna om tillgång till läromedel skiljer sig åt mellan olika skol- och utbildningsformer

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § regeringsformen). Den grundlagsfästa rätten till kostnadsfri utbildning garanterar avgiftsfri undervisning, men inte fritt skolmaterial, fria skolmältider eller skolskjutsar (propositionen Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, prop. 1993/94:117 s. 27).

Principen om en avgiftsfri utbildning är en av hörnstenarna inom den svenska utbildningspolitiken och ett utslag av principen om avgiftsfrihet

är att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till de läromedel som behövs för att få förutsättningar att nå utbildningens mål (prop. 2009/10:165 s. 373 och 415). I skollagen anges således att elever som går i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan och anpassade gymnasieskolan utan kostnad ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning (9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 § och 18 kap. 17 § skollagen). Motsvarande gäller även i gymnasieskolan med den skillnaden att huvudmannen i den skolformen får besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel (15 kap. 17 § skollagen).

Inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt inom komvux som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå får huvudmannen bestämma att böcker och andra lärverktyg som eleverna har för eget bruk och får behålla som sin egendom ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Lärverktyg som används i utbildningen ska i övrigt tillhandahållas utan kostnad för eleverna (20 kap. 7 § andra stycket skollagen). Elever inom utbildning i svenska för invandrare ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg (20 kap. 7 § tredje stycket skollagen).

Läroplanen och kurs- ämnes- och ämnesområdesplanerna är viktiga styrdokument

För varje skolform och för fritidshemmet ska en läroplan gälla som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för utbildningen (1 kap. 11 § skollagen). I läroplanerna ges rektorn ett särskilt ansvar för att eleverna får tillgång till, och förutsättningar att använda, läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning (förordning [SKOLFS 2010:37] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordning [SKOLFS 2010:250] om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordning [SKOLFS 2010:255] om läroplan för anpassade grundskolan, förordning [SKOLFS 2010:251] om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordning [SKOLFS 2011:144] om läroplan för gymnasieskolan, förordning [SKOLFS 2013:148] om läroplan för anpassade gymnasieskolan).

I grundskolan, sameskolan och specialskolan samt inom komvux på grundläggande nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå ska en kursplan gälla för varje ämne (10 kap. 8 §, 12 kap. 8 §, 13 kap. 8 § och 20 kap. 6 § skollagen). Kursplanen består av avsnittet ämnets syfte och avsnittet centralt innehåll. Därutöver finns det i separata föreskrifter kriterier för bedömning av kunskaper för de årskurser där betyg inte sätts och betygs-kriterier för de årskurser där betyg sätts. För förskoleklassen finns ingen kursplan. I stället anges förskoleklassens syfte och centrala innehåll i ett eget avsnitt i läroplanen.

Den anpassade grundskolan omfattar utbildning i ämnen eller inom ämnesområden, eller en kombination av dessa. Utbildning inom ämnesområden är avsedd för elever som inte kan tillgodogöra sig hela eller delar

av utbildningen i ämnen. Utbildningen kan också omfatta ämnen enligt grundskolans kursplaner (11 kap. 5 § skollagen). För varje ämne eller ämnesområde ska gälla en kursplan (11 kap. 11 § skollagen).

Inom specialskolan anges i 12 kap. 8 § skollagen att en kursplan ska gälla för varje ämne. I bestämmelsen anges även i vilka situationer läroplanen för den anpassade grundskolan respektive specialskolan ska tillämpas.

När det gäller gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan samt komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå har det genom den s.k. ämnesbetygsreformen beslutats att dessa skolformer ska övergå från att vara kursutformade till att bestå av ämnen (se propositionen Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper, prop. 2021/22:36, bet. 2021/22:UbU7, rskr. 2021/22:156). För varje ämne ska det finnas en ämnesplan (16 kap. 21 § och 20 kap. 6 § skollagen). Ämnesplanerna inleds i dag med en beskrivning av ämnet som helhet och ämnets syfte. Därefter beskrivs de kurser som finns i ämnet. För varje kurs finns centralt innehåll och betygskriterier. När dessa skolformer övergår till att bli ämnesutformade den 1 juli 2025 kommer det i stället att finnas ett centralt innehåll för varje nivå i ämnet och betygskriterier för ämnet som helhet.

Inom anpassade gymnasieskolan ska det för varje ämne finnas en ämnesplan och för varje ämnesområde en ämnesområdesplan (19 kap. 22 § skollagen).

Inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) regleras undervisningens innehåll i kursplanen för kommunal vuxenutbildning i sfi. Sfi består av tre olika studievägar, 1, 2 och 3, samt fyra olika kurser, A, B, C och D. Studieväg 1 utgörs av kurserna A, B, C och D, studieväg 2 av kurserna B, C och D och studieväg 3 av kurserna C och D.

Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen får producera läromedel

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska, när det gäller verksamheter i utbildning inom bl.a. skolväsendet främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Myndigheten får också utveckla, anpassa, framställa och distribuera sådana läromedel i den utsträckning behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden, se 6 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten. SPSM främjar tillgången till läromedel genom att bl.a. ta fram läromedel som passar i specialpedagogiska sammanhang och ge stöd till läromedelsproducenter.

Sameskolstyrelsen ska enligt sin instruktion främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning, se 2 § förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

Ändamålsenliga lokaler och utrustning samt elevers tillgång till skolbibliotek

För utbildningen ska de lokaler och den utrustning finnas som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (2 kap. 35 § skollagen). Bestämmelsen innebär bl.a. att det för utbildningen ska finnas ändamålsenliga lokaler och den utrustning som behövs utifrån elevers varierande

behov avseende kommunikation, information och informationsteknik så att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas. Bestämmelsen är tillämplig i alla skolformer och för fritidshemmet (prop. 2009/10:165 s. 283).

Eleverna i grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, same-skolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha tillgång till skolbibliotek (2 kap. 36 § skollagen). När bestämmelsen infördes anförde regeringen att skolbiblioteken spelade en så viktig roll för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt för att tillgodose deras behov av material för utbildningen att det var motiverat med en egen bestämmelse i skollagen (prop. 2009/10:165 s. 284).

6 Åtgärder för att öka elevers tillgång till ändamålsenliga läromedel

6.1 Det ska införas tydliga definitioner av läroböcker, läromedel och lärverktyg i skollagen

Regeringens förslag: Skollagen ska kompletteras med definitioner av begreppen läromedel, lärobok och lärverktyg.

Läromedel ska definieras som ett helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som

- är avsett att användas i undervisningen,
- överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och
- är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art.

Lärobok ska definieras som ett tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter.

Lärverktyg ska definieras som läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår endast en ny definition, en definition av begreppet läromedel. Enligt utredningen ska ett läromedel definieras som ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen. Därtill föreslår utredningen att nya bestämmelser ska införas i skollagen som innebär att läromedel ska överensstämma med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan samt respektive skolforms läroplan, att läromedlen ska vara utgivna av den som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Skolforskningsinstitutet, Göteborgs universitet, Mittuniversitetet, Barnombudsmannen,*

Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Jämställdhetsmyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Sametinget, Institutet för språk och folkminnen (ISOF), Statens kulturråd, Statens medieråd, Arjeplogs, Eskilstuna, Lerums, Malung-Sälens, Stockholms, Trollhättans, Ydre och Östersunds kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Elevernas riksförbund, Sveriges Elevkårer och Sveriges Elevråd, Läromedelsföretagen, Sveriges Läromedelsförfattares Förbund, Sverigefinska Riksförbundet, Sveriges utbildningsradio AB och Svenska Unesco-rådet.

Kumla kommun ställer sig bakom förslaget och framhåller att det ur ett kvalitetssäkringsperspektiv är viktigt att läromedlen överensstämmer med kurs- och ämnesplaner samt läroplanen.

Synskadades riksförbund stödjer förslaget och anför att om lärare använder material som inte är utgivna av ett förlag eller en läromedelsproducent kan det innebära negativa konsekvenser för blinda eller synskadade elever.

Sameskolstyrelsen vill att det ska vara tydligt att även lärarhandledning ska ingå i läromedel.

Statens skolinspektion anser att det är positivt att det i skollagen tydliggörs vad som avses med läromedel och anger att en definition kan underlätta myndighetens inspektionsarbete. Det är dock viktigt att den är tydligt avgränsad och preciserad för att den ska ge avsedd effekt.

Statens skolverk tillstyrker att det införs en definition av läromedel, men avstyrker den föreslagna formuleringen. Myndigheten anser att ett läromedel inte behöver vara heltäckande för ett ämne eller en årskurs, men att det bör stödja utvecklandet av kunskaper och värden utifrån skollagen och läroplanerna. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* och *Göteborgsregionen* anför att det är angeläget att även läromedel som täcker en del av kurs-, ämnes-, eller ämnesområdesplaner omfattas av begreppet läromedel.

Göteborgsregionen ser även en farhåga i att begränsa definitionen till att enbart omfatta tryckta eller digitala verk och anser att det är viktigt att belysa värdet av andra lärarresurser så att definitionen inte blir alltför snäv. *Internetstiftelsen* framför att en definition med innebörden att "läromedel avser kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk" kan leda till minskad flexibilitet när det kommer till både form och innehåll på de läromedel som bäst gynnar skolans mål och elevers kunskaper. *Idéburna skolors riksförbund* avstyrker förslaget då de anser att det är en alltför snäv avgränsning av läromedel utifrån läromedelsförlags utgivning. *Nacka kommun* avstyrker att begreppet läromedel endast ska avse ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen.

Göteborgs kommun anser att det finns en risk att formuleringarna "ett förlag eller en läromedelsproducent som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art" samt "kvalitetssäkrat" kan leda till gränsdragningsproblematik. *Skolverket*, *Internetstiftelsen*, och *Wikimedia Sverige* ifrågasätter lämpligheten i att det endast ska vara "ett förlag eller en läromedelsproducent som bedriver utbildningsverksamhet av professionell art" som ska kunna ge ut läromedel. *Stockholms universitet* förordar att definitionen ses över när det gäller begränsningen till utgivare av professionell art, då det kan medföra att läromedel inte passar elevernas individuella behov eller lärarens undervisning. *Waldorfskolofederationen* anser att ett lärome-

delsförlags verksamhet inte bör skrivas in i skollagen. *Skolverket* avstyrker att begreppet kvalitetssäkrat används eftersom begreppet är svårt att konkretisera. En myndighet bör i så fall få i uppdrag att granska och godkänna produkten, vilket skulle vara mycket resurskrävande och också kräva tydliga preciseringar av vilka dimensioner som ska granskas.

Svenskt Näringsliv anför att det är viktigt att regleringen inte hindrar nya arbetssätt eller försvarar för nya aktörer att bidra till bättre läromedel.

Sveriges Skolledarförbund och *Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)* avråder från förslaget då det inte gynnar en undervisning av god kvalitet.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Statens skolinspektion* och *Statens skolverk* har inte några synpunkter på förslaget. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* anser att justeringen av definitionen av läromedel är positiv. När det gäller definitionen av lärobok framhåller myndigheten att det bör anges att särskilt anpassade versioner av en lärobok är att betrakta som en lärobok, så länge det upphovsrättsligt är att betrakta som samma verk.

Skälen för regeringens förslag

Det behövs fler definitioner i skollagen som tar sikte på elevernas lärande än enbart en definition av läromedel

Som framgår av avsnitt 4 och 5 anges i skollagen att eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Vid införandet av begreppet lärverktyg i lagtexten hänvisade regeringen till att den snabba utvecklingen av informationsteknologin under de senaste decennierna har inneburit stora förändringar när det gäller hur undervisningen bedrivs och vilken utrustning som eleverna använder. Regeringen ansåg att begreppet lärverktyg var bättre anpassat till den moderna undervisningssituationen (prop. 2009/10:165 s. 374). Sedan lagtexten formulerades har den tekniska utvecklingen gått framåt i snabbt tempo. Lagtexten skulle i dag, om man enbart ser till ordalydelsen, kunna tolkas som att det är acceptabelt att i undervisningen enbart använda datorer eller lärplattor, där internet och annat digitalt material, t.ex. fack- och skönlitteratur i form av ljudböcker, utgör de enda kunskapskällorna. Bestämmelsen måste dock tolkas mot bakgrund av att det i skollagen anges att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § tredje stycket) och som närmare utvecklas nedan visar vetenskap och beprövad erfarenhet att tryckt text är mycket viktig för elevernas inläring. Därtill kommer att det anges i läroplanerna att rektorn har ett särskilt ansvar för att eleverna får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet.

Under åren 2017–2022 gällde en nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet. Skolverket har på uppdrag av den förra regeringen tagit fram ett förslag till nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2023–2027. Nuvarande regering har remitterat förslaget för att få det belyst ur ett kognitionsvetenskapligt perspektiv. I Lunds universitets remissvar över förslaget framhåller företrädare för ämnet kognitionsvetenskap att digitala kompetenser är centrala i dagens samhälle, men att samlad vetenskaplig empiri och beprövad erfarenhet visar att dessa kompetenser bäst erövrars

genom att som barn och ung först utveckla grundläggande färdigheter som relationella förmågor, uppmärksamhet och koncentration samt förmåga att läsa, skriva och räkna och att dessa grundläggande färdigheter bäst förvärvas genom analoga aktiviteter i analoga miljöer. Det digitala formatet kan enligt Lunds universitet i grundskolan med goda effekter användas som komplement – under förutsättning att det görs selektivt, utifrån vetenskaplig evidens och dokumenterat pedagogiskt mervärde. Utöver vad som anförs av Lunds universitet visar forskning att det är svårare att minnas det man har läst på en skärm jämfört med samma text i en bok (Delgado et al, 2018), att anteckna på en dator ger sämre inläring än att använda papper och penna (Müller och Oppenheimer, 2014) och att läsförståelsen av längre faktatexter är bättre när texter presenteras i tryckt form än på skärm (Evolution of Reading in the Age of Digitisation, E-READ, 2019, The Stavanger Declaration Concerning the Future of Reading). Det är därför viktigt att tydliggöra att ambitionen att ha en tidsenlig utbildning inte medför att tryckta texter inte längre behövs. Tvärtom har tryckta texter fortfarande en avgörande funktion för elevernas inläring. Som framgått av avsnitt 4 har vidare ändamålsenliga läromedel även en viktig funktion för lärarna genom att de minskar lärarnas arbetsbelastning och administrativa börda, t.ex. genom att lärarna inte behöver ta fram eget material eller planera undervisning utifrån vad som finns på internet eller kopiera läroböcker och andra texter. Detta ger lärare möjlighet att lägga tid på andra viktiga aspekter av yrkesutövningen, som t.ex. att stödja eleverna och utveckla undervisningen. Det är viktigt att understryka att tillgång till läroböcker inte hindrar lärare att ta fram eget material när de anser att det är befogat. Tillgång till läroböcker och andra läromedel ökar således möjligheterna till en mer högkvalitativ undervisning, vilket i sin tur förbättrar förutsättningarna för eleverna att nå utbildningens mål.

Mot denna bakgrund anser regeringen att bestämmelserna i skollagen i de olika skolformskapitel om att eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning behöver förtydligas. Det viktiga vid ett sådant förtydligande är att eleverna ska ha tillgång till sådana lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Regeringen lämnar i avsnitt 6.2 förslag till förtydligade bestämmelser i skolformskapiteln. För att en uppdaterad reglering ska bli tydlig är det dock viktigt att även de begrepp som används i sådana bestämmelser är tydliga. Frågan vilka begrepp som är viktiga i detta sammanhang och hur de ska definieras behandlas i detta avsnitt.

I dag används ordet lärverktyg i skollagen. Läroböcker och läromedel används inte i lagtexten. Lärverktyg omfattar bl.a. läromedel. Läromedel kan i dag vara tryckta eller digitala verk eller tryckta verk med digitala komponenter. Tryckta och digitala läromedel kan fylla olika funktioner och komplettera varandra. Tryckta läromedel med eller utan digitala komponenter kallas i dagligt tal för läroböcker. Det är viktigt att det tydliggörs i lagtexten att elever har rätt till läroböcker och andra läromedel. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte räcker, att som utredningen föreslår, enbart definiera läromedel. Regeringen anser att det behövs definitioner av såväl lärverktyg som läromedel och läroböcker. En lagtext som innehåller alla dessa tre begrepp blir mer nyanserad och tillgodoser de invändningar som framförts från flera remissinstanser om att den av

utredningen föreslagna regleringen, som enbart innefattar en definition av begreppet läromedel, riskerar att skapa gränsdragningsproblem.

Utredningens förslag innebär vidare att regleringen om läromedel delas upp på dels en definition av läromedel i 1 kap. skollagen, dels andra bestämmelser i 3 kap. skollagen som avser vad läromedel ska innehålla, vem som ska utge läromedlen och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel. Regeringen anser att det är mer ändamålsenligt att de krav som ska ställas på läromedel för att de ska anses vara läromedel i skollagens mening ska framgå enbart av definitionen av läromedel, som bör placeras i paragrafen med definitioner i 1 kap. 3 § skollagen. De föreslagna definitionerna av lärverktyg, läromedel och läroböcker i 1 kap. skollagen bör därefter användas i de bestämmelser om vad eleverna ska ha tillgång till i utbildningen som finns i de kapitel som reglerar de olika skolformerna. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.2 föreslår regeringen bl.a. att de bestämmelserna i skolformskapitlet ska framgå att eleverna ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.

Nedan utvecklas regeringens förslag till hur läromedel, läroböcker och lärverktyg ska definieras i 1 kap. skollagen.

Definitionen av läromedel bör vara samlad i en bestämmelse

Som nämnts ovan innehåller utredningens förslag till definition av läromedel flera delar som utredningen har föreslagit ska regleras i olika bestämmelser. Regeringen anser att de relevanta delarna bör ingå i en sammanhållen definition. Nedan behandlas de olika delarna av definitionen.

Läromedel ska vara ett helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen ...

Läromedel kan, enligt Läromedelsföretagen, delas in i tre olika kategorier: tryckta läromedel, helt digitala läromedel och tryckta läromedel som kompletteras med digitala komponenter. Enligt den årliga försäljningsstatistiken från Läromedelsföretagen ökar försäljningen av helt digitala läromedel mest medan helt tryckta läromedel efterfrågas allt mindre. Det finns dock tydligt vetenskapligt stöd för att tryckta läromedel är mycket viktiga för elevernas lärande. Tryckta läromedel ger exempelvis utrymme för det analoga läsandet som är särskilt viktigt för elevernas läsförståelse. Mot bakgrund av digitaliseringen av samhället är dock även digitala läromedel av betydelse så att eleverna lär sig att orientera sig och arbeta digitalt, utöver att skriva för hand och läsa analogt.

Regeringen delar därför *Göteborgs kommuns* uppfattning att en definition av läromedel bör inkludera såväl tryckta som digitala verk då dessa fyller olika funktioner i undervisningen.

Internetstiftelsen anför att en definition som avser tryckta och digitala verk skulle kunna leda till minskad flexibilitet när det kommer till både formen och innehållet i de läromedel som bäst gynnar skolans mål och elevernas kunskaper. Regeringen anser att den formulering som utredningen föreslår, dvs. ”tryckta eller digitala verk” bör justeras något. Exempelvis kan ett tryckt verk kompletteras med digitala komponenter som

ingår i verket. Regeringen anser därför att denna del av definitionen bör lyda ”helt eller delvis tryckta eller digitala verk”. Öppnare än så anser inte regeringen att definitionen bör vara, då det som *Statens skolinspektion* lyfter fram, är viktigt att definitionen är tydlig.

Regeringen anser vidare, i likhet med utredningen, att det i definitionen av läromedel bör anges att verket ska vara avsett att användas i undervisningen. Det är viktigt eftersom det bidrar till att elever får möta texter och bilder som är producerade i syfte att stödja lärandet. Det innebär att innehållet är presenterat på ett pedagogiskt sätt och att språket både är begripligt och kan utmana på ett sätt som främjar elevers språk- och kunskapsutveckling. Även andra tryckta och digitala verk, t.ex. skön- och facklitteratur, är värdefulla både för lärare och elever. Sådana verk ska dock inte benämnas läromedel eftersom de primärt inte är framtagna för undervisningsändamål. Som regeringen återkommer till nedan ska sådana verk i stället omfattas av förslaget till definition av lärverktyg.

... och som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och med läroplanen ...

Utredningen föreslår att det ska framgå av skollagen att ett läromedel i sin helhet ska överensstämma med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen för respektive skolform. Regeringen anser dock, i linje med vad *Göteborgsregionen*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Statens skolverk* framhåller, att ett läromedel inte behöver vara heltäckande för ett ämne eller en årskurs, men att det bör stödja utvecklandet av kunskaper och värden utifrån skollagen och läroplanerna. Då kursplanerna i grundskolan i huvudsak omfattar nio årskurser skulle ett krav på överensstämmelse med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan samt läroplanen bl.a. kunna innebära att lärare behöver välja bort läroböcker som är viktiga för elevernas lärande men som enbart tar sikte på vissa delar av en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan. Dessutom skulle det kunna få som konsekvens att läromedelsförlag helt prioriterar bort produktionen av läroböcker inom vissa områden. Läromedel kan inte heller ersätta kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplanerna som utgångspunkt för lärarens planering. Regeringen anser därför att definitionen av läromedel i nu aktuell del i stället ska lyda ”helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen och som stämmer överens med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes-, eller ämnesområdesplan och läroplanen”.

Ett läromedel som överensstämmer med relevanta delar av kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplanen behöver tydligt förhålla sig till såväl ämnets syfte som till det centrala innehållet. I syftet och det centrala innehållet beskrivs vad eleverna ska lära sig och vilka kunskaper, attityder och förhållningssätt som undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla. Det är betydelsefullt att syftet och det centrala innehållet blir belyst på ett relevant och balanserat sätt. På så sätt kan innehållet konkretiseras och kunskaperna sättas i ett sammanhang vilket ger eleverna en god överblick över ämnet eller ämnesområdet.

Läromedel kan överensstämma med en hel kurs- eller ämnesplan. Ofta kallas sådana läromedel heltäckande läromedel eller basläromedel. Det är vanligt att dessa läromedel består av en serie fristående verk för exempelvis olika årskurser eller stadier. De innehåller också ofta flera olika delar

och kompletteras många gånger med en lärarhandledning, dvs. ett tryckt eller digitalt material som är avsett att användas tillsammans med ett läromedel som stöd för planering och genomförande av undervisningen.

Ett läromedel kan också bestå av flera fristående komponenter som behandlar olika delar av en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan. Det kan till exempel handla om ett läromedel i ämnet svenska där en bok behandlar grammatiken, en annan bok behandlar litteraturhistorien och så vidare. Dessutom kan det till läroböcker finnas olika former av kompletterande digitalt material.

Även om ett läromedel i första hand bör tas fram för att vara relevant för ett specifikt ämne anser regeringen att ett sådant helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som behandlar en del av ett ämne, ska ses som ett läromedel så länge det inte utelämnar de delar av syftet eller det centrala innehållet som är relevanta i sammanhanget.

Det är också möjligt att producera ämnesövergripande läromedel, inom exempelvis samhällsorienterande och naturorienterande ämnen i grundskolan. Det är då viktigt att det framgår vilka eller vilka delar av kurs- eller ämnesplaner som läromedlet överensstämmer med.

Oavsett om ett läromedel är heltäckande, behandlar en specifik del av ett ämne eller är ämnesövergripande ska läromedlet också överensstämma med de delar av läroplanen som avser skolans värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer, i för sammanhanget relevanta delar.

Sameskolstyrelsen anser att även lärarhandledningar ska ingå i definitionen av läromedel. Regeringen delar uppfattningen att lärarhandledningar är viktiga. De är centrala både för att ge stöd för hur ett specifikt läromedel bör användas och beskriva hur andra lärverktyg kan användas för att utveckla undervisningen och stärka elevernas lärande. I lärarhandledningar finns det ofta beskrivningar av olika metoder och övningar som kan bidra till en fördjupad förståelse för ämnet och ge lärare stöd i val av undervisningsstrategier. Detta gäller för alla lärare, men särskilt om läraren inte är legitimerad, eller har lärarlegitimation men saknar behörighet i ämnet. Skälet till att regeringen i denna lagrådsremiss föreslår att begreppet läromedel ska definieras i skollagen är dock att det ska vara tydligt vad begreppet innebär i de bestämmelser som anger vad eleverna har rätt till (se vidare avsnitt 6.2), vilket i detta sammanhang är själva läromedlet, t.ex. läroboken. Om en bestämmelse som rör lärarhandledningar ska tas in i skollagen bör den i så fall i stället placeras i någon annan del av skollagen som rör lärarna och det saknas beredningsunderlag för ett sådant förslag. Även om förslaget i denna lagrådsremiss inte innebär att lärarhandledningar ska definieras i skollagen anser regeringen alltså att lärarhandledningar är ett viktigt verktyg i lärares arbete. Regeringen avser därför att vidare analysera frågan om att i skollagen ge lärare rätt till lärarhandledningar. Regeringen har vidare beslutat förordningen (2023:86) om statsbidrag för inköp av vissa läromedel. Enligt den förordningen kan statsbidrag lämnas för inköp av såväl förlagsproducerade läroböcker, med eller utan digitala komponenter, vilka är avsedda att användas i undervisningen, som lärarhandledningar framtagna för att fungera tillsammans med ett läromedel för att stödja planering och genomförande av undervisning.

... och är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art

För att ett läromedel ska vara ändamålsenligt och hålla hög kvalitet behöver den som tar fram det ha god kunskap om ämnet, hur ämnet lärs ut, den aktuella läroplanen, kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplanen och forskningen inom området. Nästan alla läromedelsförfattare som skriver för de etablerade förlagen är aktiva lärare eller forskare och har därmed sådan kunskap. Även formgivare och illustratörer har en betydelsefull roll vid framtagande av läromedel. En redaktör har därtill en central funktion för att sätta ihop texter, bilder, uppgifter och sammanfattningar till en helhet med en tydlig progression. För digitala läromedel påverkas utformningen också av exempelvis filmer, animeringar, simuleringar, länkar till externa resurser och funktioner för textuppläsning.

Innan läromedel ges ut behöver innehållet vara granskat, så att kvaliteten motsvarar elevers och lärares behov och förväntningar. Det kan exempelvis handla om att säkerställa att materialet presenteras i lämplig ordning och att det inte förekommer könsstereotypa formuleringar eller bilder. Ofta använder läromedelsproducenter referensgrupper av elever och lärare som får lämna synpunkter på texter, bilder och uppgifter under arbetets gång vilket innebär att materialet kan prövas i undervisningssammanhang. Att ta fram läromedel är ett tidskrävande och komplext arbete. Noggrannhet i alla led under både framtagande och kvalitetssäkring är avgörande för läromedlets tillförlitlighet. De flesta läromedelsförlag som i dag tar fram läromedel är anslutna till Läromedelsföretagen, som har en kvalitetspolicy för läromedel.

Regeringen anser således att det är centralt att läromedelsförlagen och läromedelsproducenterna har kvalitetssäkringsrutiner när de tar fram läromedel. Utredningens förslag om att det i lagtexten ska anges att läromedel ska vara kvalitetssäkrade och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad detta innebär i form av kvalitetskriterier för läromedel anser dock regeringen vara alltför långtgående. *Skolverket*, som avstyrker förslaget i denna del, anför bl.a. att en myndighet i så fall bör få i uppdrag att granska och godkänna produkten, vilket skulle vara mycket resurskrävande och också kräva tydliga preciseringar av vilka dimensioner som ska granskas. Regeringen, som delar denna uppfattning noterar också att det s.k. censurförbudet i 8 § tryckfrihetsförordningen måste beaktas. Det förbudet innebär att en skrift inte får granskas av en myndighet eller ett annat allmänt organ före tryckningen. Regeringen anser därför att det inte bör meddelas föreskrifter om särskilda kvalitetskriterier utan att det i lagtexten räcker med vad som föreslagits ovan, dvs. att läromedlet ska vara avsett att användas i undervisningen och överensstämja med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och med läroplanen. För att läromedlen ska bli ändamålsenliga och intressanta för skolorna att köpa in kommer det alltså att vara viktigt för läromedelsproducenterna att se till att de läromedel de tar fram uppfyller dessa kriterier. Regeringen avser vidare att ge Statens skolverk i uppdrag att ta fram ett stödmaterial för huvudmän, rektorer och lärare som kan tillämpas vid val och användning av läromedel. Det kan t.ex. handla om vilka typer av läromedel som är mer

eller mindre lämpliga för elever i olika skolformer och årskurser och hur dessa läromedel bör användas.

För att läromedel ska hålla hög kvalitet, vara ändamålsenliga och anpassade för olika elever och kvalitetssäkrade anser regeringen till skillnad från flera remissinstanser, bl.a. *Idéburna skolors riksförbund*, *Internetstiftelsen*, *Statens skolverk* och *Wikimedia Sverige*, men i linje med vad *Ydre kommun* anför, att det är viktigt att det framgår av definitionen att ett läromedel ska vara utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art. Med detta avses i första hand en professionell utgivare, exempelvis ett förlag eller en läromedelsproducent. Utgivarens titlar ska finnas tillgängliga för en bred allmänhet via till exempel bibliotek, bokhandlare eller etablerade distributionskanaler för läromedel. För att en utgivningsverksamhet ska anses vara av professionell art krävs att den har rutiner för kvalitetssäkring. Utgivarens verksamhet ska vara sådan att det kan förutsättas att utgivna läromedel präglas av ett professionellt redaktionellt arbete, är kritiskt granskat och att det finns avtal som reglerar ersättning mellan utgivaren och upphovspersonerna. Som framgår av avsnitt 5 har Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen enligt sina respektive instruktioner uppdrag som bl.a. innebär att de har möjlighet att ta fram läromedel. Regeringen bedömer, i linje med *Sametinget*, att dessa skolmyndigheter i detta sammanhang ska anses bedriva utgivningsverksamhet av professionell art. Detsamma ska gälla övriga myndigheter om de får liknande uppdrag från regeringen. Det är viktigt att notera att det inte finns något i regleringen som hindrar att lärarna i undervisningen därutöver använder annat material som inte är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art, t.ex. undervisningsmaterial som är tillgängligt utan kostnad. Som regeringen utvecklar nedan kommer dock sådant material att omfattas av definitionen av lärverktyg.

Stockholms universitet förordar att definitionen av läromedel ska ses över när det gäller den nu behandlade begränsningen till utgivare av professionell art, då universitetet anser att en sådan begränsning kan medföra att läromedlet inte passar de enskilda elevernas individuella behov. Regeringen konstaterar dock att *Synskadades riksförbund* stödjer förslaget och anför att om lärare använder material som inte är utgivna av ett förlag eller en läromedelsproducent kan det innebära negativa konsekvenser för blinda eller synskadade elever. Professionella aktörer, som ett förlag eller en läromedelsproducent, behöver ta hänsyn till elevers olika förutsättningar när de tar fram läromedel. Som framgår ovan ska vidare bl.a. Specialpedagogiska skolmyndigheten anses vara en utgivare av professionell art när myndigheten tar fram läromedel i enlighet med förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten eller enligt uppdrag från regeringen. Enligt 6 § i instruktionen ska myndigheten främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Myndigheten får vidare utveckla, anpassa, framställa och distribuera sådana läromedel i den utsträckning behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden. Regeringen bedömer att den föreslagna definitionen av läromedel bidrar till att alla elevgrupper får texter och andra material som är anpassade efter deras behov. Lärare behöver i sin undervisning också komplettera läromedel med annat undervisningsmaterial när behov finns.

Regeringen anser att ett krav på att ett läromedel ska vara utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art kommer att öka eleverns möjlighet att få tillgång till ändamålsenliga läromedel av hög kvalitet som består av texter, bilder och uppgifter som bildar en didaktisk helhet, presenteras i en logisk ordning och är framtagna i syfte att användas och fungera väl i undervisningen. Detta kommer att gynna elevernas lärande.

Som framgår ovan krävs, för att en utgivningsverksamhet ska anses vara av professionell art, att den har rutiner för kvalitetssäkring. Regeringen vill i detta sammanhang betona att det är viktigt att kvalitetssäkringen inte enbart utgår från läroplanernas ordalydelse utan beaktande av vad vetenskapen visar. Regeringen anser att en sådan ordning skulle kunna innebära att läromedlen inte alltid baseras på undervisningsmetoder som enligt vetenskapen ger bäst effekt på eleverns lärande. Bestämmelsen i 1 kap. 5 § skollagen om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet innebär att läroplanerna måste tolkas mot bakgrund av vad vetenskapen visar. Kvalitetssäkringen behöver alltså utgå både från läroplanens ordalydelse och från vetenskap och beprövad erfarenhet. Regeringen har för avsikt att följa upp om de åtgärder som nu föreslås för tydligare styrning mot kvalitetssäkrade läromedel får önskvärd effekt och är beredd att ta ytterligare steg om det bedöms nödvändigt.

Läroböcker ska vara ett tryckt verk, med eller utan digitala komponenter

Regeringen bedömer ovan att såväl tryckta som digitala verk har ett värde i undervisningen och att därför både tryckta och digitala verk bör räknas som läromedel. Som *Institutet för språk och folkminnen (ISOF)* anför har tryckta läromedel en given plats i undervisningen och kan kombineras med, men inte ersätts av, digitala läromedel.

Utredningen anger i sitt betänkande att tryckta läromedel även kallas läroböcker men lämnar inte något förslag om att uttrycket ska definieras i skollagen. Utredningen föreslår dock att det ska regleras i skollagen att elever ska ha tillgång till sådana läromedel. Som regeringen återkommer till i avsnitt 6.2 anser även regeringen att det bör framgå av skollagen att elever ska ha tillgång till läroböcker. För att det ska bli tydligt vad som avses anser dock regeringen att det utöver definitionen av läromedel även behöver införas en definition av läroböcker i 1 kap. skollagen. Regeringen föreslår ovan att läromedel definieras som ett helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art. Regeringen föreslår att en lärobok ska definieras som ett tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter.

I sitt yttrande över ett utkast till lagrådsremiss framhåller *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* att det bör anges i definitionen av lärobok att särskilt anpassade versioner av en lärobok ska betraktas som en lärobok så länge det upphovsrättsligt är att betrakta som samma verk. Regeringen föreslår i avsnitt 6.2 att det i skollagen ska anges att elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha till-

gång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Regeringen bedömer att det inte går att leva upp till den bestämmelsen utan att ge eleverna tillgång till läromedel som är anpassade efter elevernas förutsättningar och behov. Om en elev i stället för en lärobok har behov av ett läromedel i form av en anpassad version av den tryckta läroboken, t.ex. ett digitalt läromedel, ska eleven alltså få det. Regeringen anser således inte att den föreslagna definitionen av lärobok behöver ändras.

Begreppet lärverktyg förekommer redan i dag i skollagen men behöver definieras

Antalet kunskapskällor som används i skolan har ökat de senaste åren och lärare använder i dag många olika typer av undervisningsmaterial. Ett flertal remissinstanser, däribland *Göteborgsregionen*, *Internetstiftelsen* och *Nacka kommun* anser att den av utredningen föreslagna definitionen av läromedel är för begränsad. Utöver läroböcker och andra läromedel finns det, som Göteborgsregionen framhåller, en rad olika typer av material som fyller ett centralt syfte i undervisningen. En del av dem är inte primärt framtagna för undervisningsändamål men kan ändå vara väsentliga för lärare att använda i sin undervisning.

Som *Svenskt Näringsliv* betonar är det centralt att regleringen inte hindrar nya arbetssätt och som *Lerums kommun* anför är det därför viktigt att begreppet lärverktyg kvarstår i skollagen. Regeringen bedömer att avgränsningarna mellan olika material som används i undervisningen behöver bli tydliga, något som *Statens skolinspektion* också framhåller. Regeringen föreslår därför att inte bara läromedel och läroböcker utan även begreppet lärverktyg ska definieras.

Ett exempel på material som är betydelsefullt i undervisningen är skön- och facklitteratur. Skönlitteratur har i alla tider varit en central del av undervisningen i ämnet svenska. Facklitteratur, som t.ex. kartböcker, uppslagsverk och annan sakprosa, har använts i många olika ämnen. Skön- och facklitteratur, tryckt såväl som digital, kommer även fortsättningsvis att nyttjas och fylla ett viktigt syfte för elevernas lärande. Dessa undervisningsmaterial fyller dock delvis andra funktioner än läromedel vars primära syfte är att användas i undervisning. Skön- och facklitteratur föreslås därför sorteras in under lärverktyg. Även annat material som inte primärt är framställt för att användas i undervisningen, exempelvis tidningsartiklar, bör enligt regeringen betraktas som lärverktyg.

Även lärares egenproducerade material bör falla under definitionen av lärverktyg. Det material som lärare själva producerar tas i och för sig fram för undervisningsändamål, men det är framtaget för att fungera i en specifik kontext och det genomgår inte samma granskning som läromedel som tas fram av ett förlag. När det gäller undervisningsmaterial som tas fram av organisationer eller stiftelser bör även det ses som lärverktyg.

Utrustning som används i undervisningen, t.ex. datorer, symaskiner, talsyntes och laborationsutrustning, ska fortsatt också ingå i begreppet lärverktyg.

Innebörden av begreppet lärverktyg är således inte tänkt att förändras. Förslaget till definition är i stället avsett att förtydliga befintliga skrivningar i skollagen. Regeringen anser således att lärverktyg fortsatt ska vara

ett brett begrepp och föreslår att det i 1 kap. skollagen ska definieras som läroböcker, andra läromedel, andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen.

Definitionerna fyller flera viktiga syften

Som framgått anser regeringen att det behövs tydliga definitioner av läroböcker, läromedel och andra lärverktyg i skollagen. Regeringen anser, till skillnad mot *Sveriges Skolledarförbund* och *Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)*, att definitionerna kan påverka undervisningen i en positiv riktning då tydliga definitioner kan öka medvetenheten om vilken betydelse läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg kan ha för undervisningen men också för beslut på olika nivåer och för möjligheten till relevant kostnadsstatistik. Som *Arjeplogs kommun* och *Barnombudsmannen* lyfter fram kan en komplettering av skollagen med dessa definitioner också bidra till att möjliggöra ett systematiskt kvalitetsarbete när det gäller läromedel. Möjligheten att systematiskt och kontinuerligt kunna följa upp tillgång och användning av läromedel utifrån likvärdighet och skolans kompensatoriska uppdrag kan på så sätt öka. Som *Statens skolinspektion* lyfter kan tydliga definitioner även underlätta myndighetens inspektionsarbete.

6.2 Elevernas rätt till läromedel, läroböcker och lärverktyg ska tydliggöras

Regeringens förslag: Det ska förtydligas i skollagen att elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan utan kostnad ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Det ska göras följdändringar avseende terminologin i de bestämmelser i skollagen som avser kommunal vuxenutbildning.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I utredningens förslag anges att eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling. När det gäller sfi, komvux på grundläggande nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå föreslår utredningen formuleringen läromedel som behövs för en god kunskapsutveckling. När det gäller komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå föreslår utredningen formuleringen läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Det gäller bl.a. *Skolforskningsinstitutet*, *Göteborgs universitet*, *Mittuniversitetet*, *Sameskolstyrelsen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Myndigheten för delaktighet*, *Myndigheten för tillgängliga medier*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Konkurrensverket*, *Statens medieråd*, *Arjeplogs*, *Eskilstuna*, *Lerums*, *Malmö*, *Malung-Sälens*, *Stockholms*, *Trollhättans* och *Östersunds kommuner*, *Läraryr-*

bundet, Elevernas riksförbund, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Svenskt näringsliv, Företagarna, Sveriges Läromedelsförfattares Förbund, Sverigefinska Riksförbundet och Svenska Uneskorådet.

Barnombudsmannen ser särskilt positivt på att förslaget om tillgång till läromedel så tydligt motiveras utifrån skolans kompensatoriska uppdrag. Även *Göteborgs kommun* framför att tillgång till läromedel av hög kvalitet är en av de förutsättningar som gynnar en likvärdig skola.

Företagarna anför att tillräcklig och likvärdig tillgång till läromedel är att betrakta som en grundförutsättning för goda resultat. Särskilt angeläget är det i situationen som råder, där många elever får sin undervisning av personer som helt saknar lärarutbildning eller av lärare som saknar behörighet i ämnet de undervisar i. Även *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* tillstyrker förslaget då ett förtydligande av denna karaktär sätter fokus på betydelsen av kvalitativa läromedel.

Göteborgsregionen framhåller att det finns ett värde i att eleverna ges tillgång till både analoga och digitala läromedel. Även *Dyslexiförbundet* anför att det är viktigt att läromedel finns i olika format.

Institutet för språk och folkminnen (ISOF), Lärarnas riksförbund och Statens kulturråd, som stödjer förslaget, anför att tryckta läromedel har en given plats och kan kombineras med, men inte ersättas av, digitala läromedel. *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget och anför att det är positivt att elevernas tillgång till adekvata läromedel stärks. Både analoga och digitala läromedel behövs då de fyller olika funktioner. Förbundet vill därför understryka vikten av att en slutlig reglering inte blir begränsande i praktiken.

Synskadades riksförbund stödjer förslaget och framhåller att det är angeläget att särskilt nämna läromedel inklusive läroböcker som ett led i att stärka elevernas tillgång till kvalitativa läromedel och undvika egenproducerade material som kan vara otillgängliga och svåra att anpassa.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tillstyrker förslaget men framför att elevers rätt till anpassade läromedel utifrån behov bör tydliggöras ytterligare i skollagen då det i dag bara följer indirekt av andra bestämmelser.

Statens skolinspektion ser positivt på förslaget men anser att regleringen bör förtydligas så att det preciseras vilka krav som ska vara uppfyllda för att eleverna ska anses ha tillgång till läromedel och andra lärverktyg.

Statens skolverk tillstyrker förslaget men anser att det är olämpligt att inkludera läroböcker eftersom det skulle reglera vilket medium som innehåll levereras på. *Kumla kommun* ser negativt på att tillgång till läroböcker explicit ska regleras i skollagen då det riskerar att motverka skolors möjlighet att tillhandahålla digitala läromedel som många elever är beroende av kompensatoriska skäl. *Idéburna skolors riksförbund* framhåller att elevers läsförståelse endast utvecklas i begränsad utsträckning av läroböcker. *Swedish Edtech Industry* anser att begreppet lärobok ska strykas. Även *Vimmerby kommun* ställer sig frågande till varför läroboken särskilt ska nämnas.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss. *Statens skolinspektion* och *Statens skolverk* har inte några synpunkter på förslaget. *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)* poängterar att elever har rätt till tillgängliga läromedel utifrån sina behov.

Skälen för regeringens förslag

I skollagens olika skolformskapitel anges att elever ska ha rätt till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Som framgår av avsnitt 6.1 har den snabba digitaliseringen medfört ett behov av att förtydliga vad denna bestämmelse innebär. Regeringen föreslår i avsnitt 6.1 att begreppen läromedel, lärobok och lärverktyg ska definieras i skollagen så att dessa begrepp kan användas för att förtydliga bestämmelsen.

Elever bör ha rätt till läromedel då de gynnar elevers kunskapsutveckling och kan bidra till ökad likvärdighet

Av skollagen framgår att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Trots detta är variationen mellan huvudmän vad gäller faktiska resurser per elev stor. Denna variation gäller också inköp av läromedel vilket medför att elevernas tillgång till läroböcker och andra läromedel inte är likvärdig i landet.

Läromedel är betydelsefulla för elever och lärare. Forskning bekräftar, i linje med vad *Företagarna* och *Sverigefinska Riksförbundet* framhåller, att väl fungerande läromedel är en nyckelfaktor för elevers kunskapsresultat (Oates, T., 2014, *Why textbooks count*, Cambridge Assessment). Läromedel stödjer ofta lärandet på flera olika sätt. Bland annat kan ändamålsenliga läromedel skapa sammanhang och ge en överblick över kunskapsområden och på så sätt främja lärandet. Eleverna får genom läromedel också successivt alltmer utmanande uppgifter och texter, vilket gynnar deras kunskapsutveckling. Läromedel kan främja elevers enskilda och självständiga arbete men också bidra till ökad interaktion så att de kan utveckla kunskaper tillsammans. Texter och bilder kan därtill väcka elevernas intresse och vilja att lära sig mer om olika områden. I ändamålsenliga läromedel finns ofta alternativa uppgifter, texter och annat material som är anpassat för både elever i behov av stödinsatser och för elever som kommit längre i sin kunskapsutveckling och behöver utmaning. På så vis underlättar läromedel lärarens arbete med att möta elevers behov och förutsättningar. Läromedel skapar också tydlighet för eleverna och kan därmed bidra till att främja ordning och studiero.

Som framgår av avsnitt 4 vittnar vidare många lärare om att det är tidskrävande och administrativt betungande att planera undervisning utan läromedel eftersom det innebär att de själva ofta behöver producera och kopiera undervisningsmaterial. Väl fungerande läromedel erbjuder ett värdefullt stöd under både planering och genomförande av undervisning. Det minskar lärares arbetsbelastning och administrativa börda, vilket ger lärare möjlighet att lägga tid på andra viktiga aspekter av yrkesutövningen, som t.ex. att stödja eleverna och utveckla undervisningen. Det är dock viktigt att understryka att även om eleverna ska ha rätt till ändamålsenliga läromedel, så hindrar inte det lärare från att ta fram eget material när de anser att det är befogat. Tillgång till läroböcker och andra läromedel ökar sammanfattningsvis möjligheterna till en mer högkvalitativ undervisning, vilket i sin tur förbättrar förutsättningarna för eleverna att nå utbildningens mål.

Genom läroböcker och andra läromedel kan vårdnadshavare också få förståelse för vad deras barn ska lära sig och många vårdnadshavare ut-

trycker att de använder läroböcker som stöd när de hjälper till med skolarbete. Läroböcker och andra läromedel ger också en bild av elevers kunskapsprogression som föräldrar på ett enkelt sätt kan ta del av. Det är även väsentligt att läroböcker får tas med hem eftersom eleverna då kan repetera, läsa på och gå tillbaka till det som läraren belyst i undervisningen och på så sätt fördjupa och befästa sina kunskaper. Läroböcker ger också eleverna en tydlig överblick över ämnesinnehållet och vad eleverna förväntas lära sig.

Som framhålls av *Barnombudsmannen*, *Synskadades riksförbund* och *Arjeplogs kommun* kan läromedel ha betydelse för skolans kompensatoriska uppdrag. Sådan tillgång kan vidare, som *Företagarna* lyfter fram, delvis utjämna vissa brister i undervisningen, t.ex. skillnader som uppstår på grund av den nuvarande lärarbristen, vilken leder till att vissa elever har obehöriga lärare. Utöver vad som anförs ovan kan således tillgång till ändamålsenliga läromedel också, som *Göteborgs kommun* anför, bidra till att stärka elevernas tillgång till en likvärdig utbildning.

Utifrån den samlade bilden föreslår regeringen att det i de olika skolformskapitel som avser förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska anges att eleverna ska ha tillgång till läromedel.

Som framgår av avsnitt 5 har skollagens bestämmelser om vad en elev ska ha tillgång till samma ordalydelse i de bestämmelser som avser ovan nämnda skolformer som i den bestämmelse som avser komvux i sfi. I 20 kap. 7 § tredje stycket första meningen skollagen anges att elever inom utbildning i svenska för invandrare utan kostnad ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Av andra meningen i samma stycke framgår dock att huvudmannen får besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg. När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå anges i skollagen att huvudmannen får bestämma att böcker och andra lärverktyg, som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Lärverktyg som används i utbildningen ska i övrigt tillhandahållas utan kostnad för eleverna (20 kap. 7 § andra stycket skollagen). Även om de bestämmelser som avser vad eleverna ska ha tillgång till i olika skolformer varierar när det gäller ansvaret för kostnaderna så bör terminologin i de olika bestämmelserna vara densamma när det gäller vad eleverna ska ha tillgång till. Även i bestämmelserna om komvux på grundläggande och gymnasial nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och komvux i sfi bör det således anges att eleverna ska ha tillgång till läromedel.

Ytterligare förtydliganden om vad eleverna ska ha tillgång till behandlas nedan.

Elever bör även ha rätt till läroböcker då de är viktiga, särskilt för elevers läsförståelse

Digitaliseringen har inneburit omfattande spridning av informationskällor såsom video, bilder och ljudböcker, men den textbaserade informationen är fortfarande central i samhället. En god läsförmåga är grunden till läran-

de i alla ämnen och varje elev ska enligt läroplanerna få stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling. Förmågan att läsa olika typer av texter är inte bara avgörande för möjligheterna till utbildning, utan också för de flesta arbeten och fritidsaktiviteter och för att även på andra sätt delta i samhällslivet. Resultaten från den internationella studien PIRLS 2021 (Progress in International Reading Literacy Study) presenterades i maj 2023. Studien, som mäter läsförmågan och beskriver attityder till läsning hos elever i årskurs 4, visade att eleverna har försämrat sin läsförmåga sedan den förra mätningen. Det är därmed mycket viktigt att på olika sätt stärka arbetet med elevers läsförståelse.

Både digitala och tryckta läromedel är av betydelse. Regeringen bedömer, i linje med vad *Dyslexiförbundet*, *Kumla* och *Vimmerby kommuner*, *Swedish Edtech* och *Statens skolverk* anför, att det i vissa fall kan finnas fördelar med digitala läromedel, bl.a. ur tillgänglighetsperspektiv. Regeringen anser dock, i likhet med *Statens kulturråd*, att den tryckta läroboken har ett särskilt värde. Den samlade vetenskapen visar att utvecklingen av läs- och skrivförmåga hos barn gynnas av användning av analoga resurser (Kiefer et al., 2015; James & Engelhardt, 2012; Dinehart, 2015; Wollscheid et al., 2016; Mueller & Oppenheimer, 2014; Lundborg, 2019; Mangen et al., 2013; Singer & Alexander, 2017; Palmis et al., 2017; Longcamp et al., 2005; Van der Meer & van der Weel, 2017; Korbey, 2018). Alla elever behöver få lära sig att avkoda text, förstå det de läser och att skriva för hand. Detta gäller som huvudregel även elever som har dyslexi trots att de av kompensatoriska skäl i vissa situationer, kan behöva få alternativ till att läsa tryckta texter. Det finns också elever som alltid har behov av hjälpmedel och anpassningar för att kunna tillgodogöra sig tryckta texter eller för att skriva. Det gäller bl.a. en del elever med funktionsnedsättning, exempelvis vissa elever i den anpassade grundskolan som läser ämnesområdet kommunikation och vissa elever i specialskolan.

Läs- och skrivinlärning sker som huvudregel effektivast i analoga miljöer. Utgångspunkten bör därför vara att det är läroböcker som används i undervisningen. Digitala läromedel och digitala verktyg kan med elevers stigande ålder användas i större utsträckning och ge goda effekter under förutsättning att det görs selektivt, utifrån tydligt vetenskapligt stöd och dokumenterat pedagogiskt mervärde. Digitala läromedel och digitala verktyg kan vidare i vissa situationer, men som huvudregel inte i alla situationer, användas av kompensatoriska skäl.

Idéburna skolors riksförbund anför att läsförståelsen endast utvecklas i viss utsträckning av läroböcker. Regeringen konstaterar dock, utöver vad som anføres ovan om vad vetenskapen visar, att forskning även visar att läsförståelsen av längre faktatexter är bättre när texter presenteras i tryckt form än på skärm (Evolution of Reading in the Age of Digitisation, E-READ, 2019, The Stavanger Declaration Concerning the Future of Reading). Regeringen anser att läroböcker är viktiga för att stärka elevernas språkutveckling och läsförmåga. Läsprocesserna ser olika ut på skärm och på papper och elever behöver få möjlighet att utveckla såväl det digitala som det analoga läsandet. Som framgår ovan bör dock fokus ligga på det analoga läsandet i yngre åldrar medan digitala läromedel kan användas i större utsträckning vid stigande ålder.

En god läsförmåga kommer att vara lika viktig i morgondagens digitaliserade värld som den är i dagens. Elever behöver därför motiveras att fortsätta läsa tryckta texter. Ett sätt att bidra till detta är att skolor ger elever god tillgång till läroböcker och att lärare medvetet arbetar med texterna i dessa böcker.

Statens skolverk anser att det är olämpligt att inkludera läroböcker eftersom det skulle reglera vilket medium som innehåll levereras på. *Kumla kommun* ser negativt på att tillgång till läroböcker explicit ska regleras i skollagen då det riskerar att motverka skolans möjlighet att tillhandahålla digitala läromedel som många elever behöver av kompensatoriska skäl. Som framgår av avsnitt 6.1 föreslår regeringen, till skillnad från utredningen, inte enbart att begreppet läromedel ska definieras. Regeringen föreslår även att begreppet lärobok ska definieras. Begreppet läromedel föreslås avse helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art. Begreppet lärobok föreslås avse tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter. Regeringen föreslår vidare i detta delavsnitt att det i de olika skolformskapitlen i skollagen ska framgå att elever ska ha tillgång till läromedel. Om skollagen inte förtydligas ytterligare finns det dock risk för att elever enbart får del av digital text. Regeringen anser därför att det uttryckligen behöver framgå av skollagen att elever också ska ha tillgång till tryckt text. Regeringen föreslår därför att det i de olika skolformskapitel som avser förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska framgå att elever ska ha tillgång till läroböcker och andra läromedel. Avsikten är dock inte att alla elever samtidigt behöver ha tillgång till både läroböcker och andra läromedel i alla årskurser. Lagtexten ska tolkas mot bakgrund av att utbildningen enligt 1 kap. 5 § tredje stycket skollagen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Som framgår av avsnitt 6.1 visar samlad vetenskaplig empiri och beprövad erfarenhet att grundläggande färdigheter som relationella förmågor, uppmärksamhet och koncentration samt färdigheter att läsa, skriva och räkna bäst förvärvas genom analoga aktiviteter i analoga miljöer. Regeringen återkommer till komvux nedan.

Elever bör ha rätt även till andra lärverktyg

Elever möter många olika sorters material i undervisningen. En del av dem är avsedda att användas i undervisning, andra inte. Som nämnts tidigare har skönlitteratur i alla tider varit en central del av undervisningen i ämnet svenska men även i engelska och andra språkämnerna. Även facklitteratur har och har haft en viktig roll i undervisningen i många ämnen. Lärare i samhällskunskap understryker exempelvis ofta värdet av användning av aktuellt nyhetsmaterial. Sviktande intresse för läsning gör tillgång till tryckt skön- och facklitteratur viktigare i dag än tidigare. Det är därför angeläget att elever får tillgång till sådan litteratur. I sammanhanget är det värt att nämna att elever i grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan enligt skollagen ska ha tillgång till skolbibliotek (2 kap 36 §). Skolbiblioteket är viktigt för ele-

vernas lärande och kan spela en betydelsefull roll för att främja såväl läsintresset som läsförmågan.

I mer teoretiska ämnen förekommer läroböcker och andra läromedel i högre grad än vissa övriga lärverktyg. I andra ämnen dominerar andra lärverktyg som exempelvis olika typer av idrottsutrustning i ämnet idrott och hälsa eller verktyg och skyddskläder i något av gymnasieskolans yrkesämnen. Det är dock viktigt att sträva mot en balans mellan olika undervisningsmaterial såsom t.ex. läroböcker, andra läromedel, fack- och skönlitteratur, olika former av autentiska texter, digitala presentationer, film, material för skapande, laborationsutrustning och annan utrustning. Som *Friskolornas riksförbund* framhåller måste det finnas möjligheter att arbeta på olika sätt och att använda läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som är ändamålsenliga och av god kvalitet.

Som framgår av avsnitt 6.1 föreslår regeringen att begreppet lärverktyg ska definieras i 1 kap. skollagen som läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen. Regeringen föreslår nu att det i de olika skolformskapitel som avser förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska framgå att elever ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg. Regeringen återkommer till komvux nedan.

Uttrycket tidsenlig utbildning ersätts med god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål

I dagens reglering anges att eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en "tidsenlig utbildning". Vid införandet av begreppet lärverktyg i lagtexten hänvisade regeringen till att den snabba utvecklingen av informationsteknologin under de senaste decennierna har inneburit stora förändringar avseende hur undervisningen bedrivs och vilken utrustning som eleverna använder (prop. 2009/10:165 s. 374). Utredningen anger att det är viktigt att läromedel är tidsenliga men att tidsenligheten endast är en av flera aspekter som har betydelse för läromedels ändamålsenlighet. Utredningen anser att det bör betonas att den främsta funktionen med läromedel är att stärka elevers kunskapsutveckling och föreslår därför att "tidsenlig utbildning" ersätts med "god kunskapsutveckling". Regeringen delar denna uppfattning, men anser att bestämmelsen bör tydliggöras ytterligare. Regeringen föreslår att "tidsenlig utbildning" ersätts med "god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål". Formuleringen innebär att de läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som används i undervisningen ska stödja elevernas kunskapsutveckling och förhålla sig till aktuella läroplaner och kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplaner samt skollagen. Sammantaget föreslår regeringen alltså att det i de olika skolformskapitlen ska anges att eleverna ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Ordet "behövs" markerar att en elev ska ha tillgång till det som eleven behöver. Det behöver inte innebära att en elev samtidigt ska ha tillgång till både exempelvis läroböcker och digitala läromedel. Enligt skollagen ska utbildningen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Samlad vetenskaplig empiri och beprövad erfarenhet visar att

grundläggande färdigheter som relationella förmågor, uppmärksamhet och koncentration samt färdigheter att läsa, skriva och räkna bäst förvärvas genom analoga aktiviteter i analoga miljöer. När det gäller förhållandet mellan läroböcker och digitala läromedel innebär detta att fokus i de yngre åldrarna bör ligga på det analoga läsandet och att digitala läromedel vid stigande ålder kan användas i större utsträckning och ge goda effekter under förutsättning att det görs selektivt, utifrån tydligt vetenskapligt stöd och dokumenterat pedagogiskt mervärde. Digitala läromedel kan också i vissa situationer användas av kompensatoriska skäl.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) anser att elevers rätt till anpassade läromedel utifrån elevers behov bör markeras ännu tydligare. I sitt yttrande över ett utkast till lagrådsremiss betonar SPSM att elever har rätt till tillgängliga läromedel utifrån sina behov. Enligt myndigheten behöver vissa elever av kompensatoriska skäl ha samtidig tillgång till exempelvis läroböcker och digitala läromedel utifrån vetenskaplig empiri och beprövad erfarenhet. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att enligt 3 kap. 2 § skollagen ska alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Det anges vidare i samma paragraf att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Enligt regeringens bedömning går det inte att leva upp till den föreslagna lydelsen av bestämmelserna om vad elever ska ha tillgång till utan att ge eleverna tillgång till läromedel som är anpassade efter deras förutsättningar och behov. Regeringen föreslår därför att det i skollagen ska anges att elever i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. I dessa bestämmelser ska det för alla nu nämnda skolformer, liksom hittills, anges att eleverna ska ha denna tillgång utan kostnad. För gymnasieskolan gäller dock att huvudmannen får besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel (15 kap. 17 § andra stycket andra meningen skollagen).

Det bör göras terminologiska följdändringar avseende komvux

Som nämnts ovan har skollagens bestämmelser om vad en elev ska ha tillgång till samma ordalydelse i de bestämmelser som avser ovan nämnda skolformer som i den bestämmelse som avser komvux i sfi. Vidare används formuleringen ”böcker och andra lärverktyg” i bestämmelserna om övriga utbildningsformer inom komvux. Utredningen har föreslagit att begreppet ”läromedel” och formuleringen ”som behövs för att uppnå utbildningens mål” ska läggas till i dessa bestämmelser. När det gäller de olika utbildningsformerna inom komvux får huvudmannen i varierande utsträckning besluta att elever ska stå för en del av kostnaden för lärverktygen. Regeringen behandlar i denna lagrådsremiss inga ändringar beträffande detta. Det hindrar inte att terminologin i de olika bestämmelserna om vad eleverna i de olika skolformerna ska ha tillgång till bör

vara densamma. Regeringen föreslår därför att det även i bestämmelserna om komvux på grundläggande och gymnasial nivå, komvux som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå och komvux i sfi ska framgå att eleverna ska ha tillgång läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. I övrigt föreslår regeringen endast vissa redaktionella ändringar för att bestämmelserna ska bli mer lättlästa.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot tidpunkten för ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: Syftet med förslagen till ändringar i skollagen är att elevernas tillgång till ändamålsenliga läromedel ska öka. Regeringen anser därför att lagändringarna ska träda i kraft så tidigt som möjligt. Förslagen föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2024.

8 Konsekvenser av förslagen

8.1 Elever, lärare, rektorer och huvudmän berörs av förslagen

Förslaget att införa definitioner av begreppen läromedel, lärobok och lärverktyg i skollagen (avsnitt 6.1) och förslaget att förtydliga de bestämmelser i samma lag som reglerar elevers rätt till avgiftsfri utbildning i förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (komvux) i svenska för invandrare samt terminologiska följdändringar i komvux på grundläggande och gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå (avsnitt 6.2) berör offentliga och enskilda huvudmän samt elever och personal inom dessa skolformer.

Läsåret 2022/2023 gick ca 124 000 elever i förskoleklass och drygt 1,1 miljoner elever i de övriga obligatoriska skolformerna. Samma läsår gick ca. 364 000 elever i gymnasieskolan och ca 7 000 elever gick i gymnasiesärskolan. Inom komvux fanns det 2021 totalt drygt 413 000 elever. Antalet elever på gymnasial nivå var ca 260 000 och på grundläggande nivå drygt 74 000. Inom komvux i svenska för invandrare (sfi) studerade ca 134 000 elever under kalenderåret.

När det gäller personalen tjänstgjorde läsåret 2020/2021 totalt ca 140 000 lärare, omräknat till heltidstjänster, i de aktuella skol- och utbildningsformerna. Läsåret 2020/2021 tjänstgjorde ca 6000 rektorer i skola och vuxenutbildning.

Sveriges 290 kommuner är huvudmän för de kommunala förskoleklasserna, grundskolorna, anpassade grundskolorna, gymnasieskolorna och anpassade gymnasieskolorna. Det finns också gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor med en regional huvudman. Förskoleklasser, grundskolor, anpassade grundskolor, gymnasieskolor och anpassade gymnasieskolor kan även ha enskilda huvudmän. Antalet grund- och gymnasieskolor med offentlig huvudman uppgick läsåret 2021 / 22 till 4 721 medan antalet med enskild huvudman uppgick till 1 288. I de offentliga grund- och gymnasieskolorna arbetade legitimerade och behöriga lärare motsvarande 58 700 heltidstjänster. Motsvarande antal i de enskilda grund- och gymnasieskolorna var drygt 9 500.

Staten är huvudman för sameskolan och specialskolan. Det är vidare alltid en kommun som är huvudman för komvux, men motsvarande utbildning kan upphandlas och anordnas av enskilda utbildningsanordnare som har betygsrätt.

8.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta innebär att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska vara proportionerlig. Förslagen påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen på skolans område. Förslagen om att införa definitioner i 1 kap. skollagen av begreppen läromedel, läroböcker och lärverktyg och att förtydliga bestämmelserna om elevernas rätt till böcker och andra lärverktyg utan kostnad i de skolformskapitel som avser de obligatoriska skolformerna, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan samt terminologiska följdändringar avseende komvux innebär inte något nytt åtagande för kommunerna utan det är fråga om ett förtydligande av regleringen. Förslaget bedöms därför inte få någon effekt på den kommunala självstyrelsen.

8.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

De förslag som avser införande av definitioner och ändringarna i bestämmelserna om vad elever ska ha tillgång till utan kostnad innebär förtydliganden av gällande författningar. Som framgår av avsnitt 5 är det genom läroplanerna redan i dag reglerat att elever ska ha tillgång till läromedel av god kvalitet. Förslaget bedöms till skillnad mot vad *Göteborgsregionen* och *Östersunds kommun* framhåller inte innebära någon ambitionshöjning och bedöms därför inte medföra några kostnader som aktiverar den kommunala finansieringsprincipen. Även om regeringen be-

dömer att förslaget inte innebär några ökade kostnader för huvudmännen vill regeringen i sammanhanget lyfta fram att det har inrättats ett statsbidrag för inköp av vissa typer av läromedel och lärarhandledningar, se förordningen (2023:86) om statsbidrag inköp av vissa läromedel. För 2023 avsattes 685 miljoner kronor för ändamålet.

8.4 Konsekvenser för enskilda huvudmän

En grundprincip för skolväsendet är att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skolformer och alla huvudmän eller utbildningsanordnare. Förslagen i lagrådsremissen riktar sig till såväl offentliga som enskilda huvudmän för skolor samt till kommunala huvudmän för komvux och enskilda som anordnar utbildning inom komvux på entreprenad. Kommunens bidrag till enskilda huvudmän för skolor ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten. Regeringen bedömer att enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare inom komvux påverkas på samma sätt som kommunala huvudmän av förslagen.

Den officiella statistiken för skolväsendet visar att många fristående skolor har ett mindre antal elever och lärare. Förslagen är dock inte detaljstyrande på ett sätt som skulle kunna försvåra för mindre huvudmän att leva upp till kraven eftersom elever och lärare hos mindre huvudmän har samma rätt till ändamålsenliga läromedel som andra elever och lärare. Någon särskild hänsyn till mindre huvudmäns förutsättningar behöver därför inte tas.

8.5 Konsekvenser för staten

Staten är genom Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Sameskolstyrelsen huvudman för specialskolan och sameskolan. Dessa skolformer påverkas på samma sätt av förslagen som övriga obligatoriska skolformer. Förslagen anses alltså inte få några betydande organisatoriska eller ekonomiska konsekvenser för staten som huvudman.

Förslagen kan för Statens skolverk innebära att frågor om läromedel får högre prioritet inom myndigheten. Ökat fokus på frågor om läromedel inom myndigheten kan ge positiva konsekvenser för flera av de utvecklingsinsatser som Skolverket erbjuder. Förslagen i sig innebär inte några kostnader för myndigheten.

För Statens skolinspektion kan förslagen leda till bättre förutsättningar att granska hur väl skolhuvudmän följer skollagens bestämmelser. Förslagen medför inte några ökade kostnader för myndigheten då tillsyn utgörs av inspektionens redan finansierade uppgifter.

8.6 Konsekvenser för företag

De företag som främst berörs av förslagen är läromedelsproducenter och förlag. De allra flesta läromedelsproducenter är företag, men det finns även

förlag som är stiftelser. Storleken på företagen varierar. Ett tydligare regelverk om elevers rätt till läromedel kan leda till att skolhuvudmän i högre utsträckning prioriterar att köpa in läromedel. Förslagen kan därmed vara gynnsamma för läromedelsproducenternas försäljning. Några särskilda hänsyn till arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt för små företag inom läromedelsbranschen behöver inte tas då regeringen bedömer att förslagen är gynnsamma för branschen.

Lärares behov av olika former av andra lärverktyg än läromedel, såsom exempelvis tidskrifter och skönlitteratur, kommer fortsatt att vara stort. Sådana material kompletterar läromedel men fyller delvis olika funktioner. Företag som producerar eller tillverkar sådana material bör därmed inte påverkas negativt.

En allmän ökad efterfrågan på läromedel kommer eventuellt också att innebära att även andra tjänster efterfrågas i ökad grad, exempelvis från företag som levererar hårdvara och administrativa system.

Det är rimligt att anta att en ökad efterfrågan på läromedel leder till positiva konsekvenser för exempelvis distributörer. En allmän ökad efterfrågan på läromedel kommer sannolikt att innebära en ökad efterfrågan på distributionstjänster för läromedel.

8.7 Konsekvenser för elever och lärare

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har alla barn samma rättigheter och lika värde (artikel 2). Konventionen slår också fast att vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening (artiklarna 3 och 12). Barn har enligt konventionen också rätt till utbildning (artikel 28). I FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning slås rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning fast (artikel 24). För att förverkliga den rätten ska medlemsländerna bland annat säkerställa att skäligen anpassning erbjuds utifrån personliga behov och att personer med funktionsnedsättning ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet. Enligt skollagen ska alla oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. Vidare ska utbildningen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt. Med barn avses varje människa under 18 år. Barnets inställning ska så långt det är möjligt klarläggas. Barn ska ha möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör honom eller henne. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (1 kap. 8–10 §§ skollagen). Av 3 kap. 2 § skollagen framgår vidare bl.a. att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.

Förslagen syftar bland annat till att stärka tillgången till läromedel och berör inte enbart, men till stor del, elever som är yngre än 18 år och som därmed är barn i barnkonventionens mening. Förslagen bedöms få positiva

konsekvenser för barnen eftersom ökad tillgång till läromedel stödjer elevernas möjligheter att nå utbildningens mål. Som framgår av avsnitt 6.2 kan en ökad tillgång till ändamålsenliga läromedel dessutom bidra till att minska lärares administrativa börda och arbetsbelastning vilket ger lärarna större utrymme att ge enskilda elever stöd och att utveckla undervisningen, vilket är till barnets bästa.

8.8 Konsekvenser för sysselsättningen

Ett skolväsende som erbjuder elever god tillgång till ändamålsenliga läromedel ger stora samhällsekonomiska vinster. Ändamålsenliga läromedel har central betydelse för elevers kunskapsutveckling i alla ämnen och förslag som gynnar utvecklingen av läromedel får därmed även positiva konsekvenser för samhällsekonomin. Elever som misslyckas i skolan innebär i förlängningen stora kostnader för samhället och lidande för den enskilde. Dessa elever får ofta svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden och får därmed problem med att säkra sin egen försörjning, vilket kan leda till socialt utanförskap med exempelvis långvarigt bidragsberoende. Det leder också till högre risk för kriminalitet. De samhällsekonomiska kostnaderna för sådana livsbanor är långt högre än kostnaderna för förebyggande åtgärder och undervisning med stöd av ändamålsenliga resurser under skolåren.

8.9 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män att forma samhället och sina egna liv. Det delmål som rör jämställd utbildning anger att kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Förslagen har potential att gynna elevers läsförmåga.

En utmaning i skolan är att pojkar som grupp har sämre läsförståelse än jämnåriga flickor, något som exempelvis bekräftats av den internationella studien PIRLS 2021, som undersöker läsförmåga och attityder till läsning hos elever i årskurs 4. Pojkars läsintresse är generellt lägre än flickors, vilket försvagar deras möjlighet att utveckla läsningen. Utmaningarna med läsförståelse och läsintresse riskerar för pojkar som grupp även att få betydelse för skolprestationerna i övrigt, eftersom läsförmågan är väsentlig för hur väl eleverna lyckas nå betygskriterierna i alla ämnen och hur de lyckas med fortsatta studier. En satsning på läromedel är delvis en satsning på läsning vilken skulle kunna bidra till att pojkars läsförståelse och läsintresse ökar. Förslagen bedöms sammantaget få positiva konsekvenser för pojkars och flickors såväl som för mäns och kvinnors lärande men också för alla individers möjligheter att förverkliga sina egna livsval.

8.10 Konsekvenser för integrationen och segregationen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utbildning och språk är en hörnsten i demokratin och individers utbildningsnivå har ett starkt samband med socioekonomisk segregation. Utbildning och språkkunskaper ger förutsättningar för att få ett arbete och bli självförsörjande. Att som elev fullfölja sin skolgång med goda kunskapsresultat är därför centralt för möjligheterna att etablera sig i samhället. En god läsförmåga är en förutsättning för att som individ kunna påverka sin livssituation och för att samhället ska kunna nå målet om lika möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Läromedel av god kvalitet gynnar både lärandet och språkutvecklingen, vilket förbättrar förutsättningarna för integration och minskar konsekvenserna av segregationen.

8.11 Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Skolan har en viktig roll att spela i det brottsförebyggande arbetet och generella välfärdsinsatser inom utbildning är många gånger en förutsättning för att komma åt grundorsakerna till kriminalitet. FN:s barnfond Unicef framhåller också utbildning som den viktigaste faktorn för att bryta socialt utanförskap och därmed minska riskerna för bland annat kriminalitet bland barn och unga. Förslagen i denna lagrådsremiss förväntas bidra till att elever får ökad tillgång till ändamålsenliga läromedel, vilket kan bidra till ökad måluppfyllelse, något som i sig är en brottsförebyggande åtgärd eftersom goda skolresultat minskar risken för socialt utanförskap för både vuxna och barn.

8.12 Konsekvenser för miljön

Det övergripande målet för den svenska miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

De som producerar läromedel behöver överväga hur produktionen kan ske med minsta möjliga miljöpåverkan. Exempelvis är det viktigt att göra medvetna val rörande transporter, papper och utsläpp från tryckerier. När det gäller digitala läromedel behöver producenter beakta klimat- och energikonsekvenser av var information lagras och hämtas av användarna. Detta är också aspekter som det kan vara lämpligt att väga in vid inköp, i enlighet med till exempel kommuners lokala riktlinjer för att främja miljö vid upphandling.

Sammantaget förväntas inte förslagen få några direkta miljömässiga konsekvenser. Ökad användning av läromedel kan dock leda till mindre kopiering och därmed minskad pappersförbrukning på skolor, vilket vore

positivt för miljön. Vidare kan mer välinformerade val vid inköp av läromedel göra att miljöaspekter oftare vägs in.

Det finns dock mer övergripande miljömässiga konsekvenser av förslagen. Med tillgång till läromedel kan elevers kunskap, läsförståelse och bildning utvecklas. Detta är viktiga förutsättningar för att medborgare ska kunna bidra med de innovationer som stödjer den snabba omställning som miljöproblemen kräver. Utbildade medborgare har också lättare att hantera en snabb omställning, som till exempel kan innebära att branscher och arbetsmarknad förändras. Det är därmed rimligt att anta att de samlade förslagen för att stärka tillgången till läromedel i förlängningen kan få positiva konsekvenser för miljön.

8.13 Konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Förslagen berör inte frågor som regleras i EU-rätten.

9 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

1 kap. Inledande bestämmelser

Definitioner

3 § I denna lag avses med

– distansundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– elev: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– fjärrundervisning: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– fristående fritidshem: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– fristående förskola: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– fristående skola: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– förskoleenhet: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– konfessionell inriktning: inriktning på verksamhet som innebär att det förekommer konfessionella inslag,

– konfessionella inslag: bekännande eller förkunnande inslag som tillhör en viss religion och som initieras och genomförs av huvudmannen eller på dennes uppdrag,

– lovskola: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt

denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,

– *läromedel*: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,

– *lärverktyg*: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen,

– *skolenhet*: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– *undervisning*: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och

– *utbildning*: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen.

Efter tionde strecksatsen införs definitioner av begreppen lärobok, läromedel och lärverktyg. Detta medför att nuvarande elfte till trettonde strecksatserna i stället blir fjortonde till sextonde strecksatserna. Begreppet lärverktyg förekommer redan i skollagen. Begreppen lärobok och läromedel är nya och förs in i bestämmelserna om vad eleverna ska ha tillgång till utan kostnad i de olika skolformerna (9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 § och 20 kap. 7 a och 7 b §§).

I *elfte strecksatsen* införs en definition av begreppet lärobok. Med lärobok avses ett tryckt läromedel med eller utan digitala komponenter. Innebörden av begreppet läromedel förklaras i *tolfte strecksatsen*. Med digitala komponenter avses digitalt material som kompletterar läroboken, exempelvis övningsuppgifter, ljudfiler och filmer som finns tillgängliga via ett datorprogram eller internet.

I *tolfte strecksatsen* införs en definition av begreppet läromedel. Av definitionen framgår att ett läromedel ska vara ett helt eller delvis tryckt eller digitalt verk. Med verk avses detsamma som i 1 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

För att ett verk ska vara ett läromedel ska det vara avsett att användas i undervisningen, dvs. det ska vara producerat i syfte att stödja elevernas lärande. Det innebär att innehållet är presenterat och formgivet på ett pedagogiskt och målgruppsanpassat sätt och att språket både är begripligt och kan utmana på ett sätt som främjar elevers språk- och kunskapsutveckling. Det medför att andra tryckta och digitala verk som inte är framtagna särskilt för undervisningsändamål, t.ex. skön- och facklitteratur, inte ska anses som läromedel. Litteratur räknas i stället till andra lärverktyg, se definitionen i trettonde strecksatsen.

Läromedel ska även överensstämma med relevanta delar av tillämplig kurs- ämnes- eller ämnesområdesplan. Det innebär att innehållet i ett läromedel tydligt ska förhålla sig till såväl ämnets syfte som till det centrala innehållet. I syftet och det centrala innehållet beskrivs vad eleverna ska lära sig och vilka kunskaper, attityder och förhållningssätt som undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla. I grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå regleras ämnenas innehåll i kursplaner. Det innebär exempelvis att ett läromedel i svenska för lågstadiet som är

avsett att behandla elevers läsande och skrivande ska stämma överens med de delar i kursplanen som rör elevers läsande och skrivande.

För förskoleklassen finns ingen kursplan. Ett läromedel för denna skolform ska därför överensstämja med läroplanens avsnitt om förskoleklassens syfte och centrala innehåll. Exempelvis ska ett läromedel som är avsett att behandla elevers matematiska förmåga stämma överens med de delar i läroplanens avsnitt för förskoleklassen som rör matematiska resonemang och uttrycksformer.

Inom gymnasieskolan, den anpassade gymnasieskolan, komvux på gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå regleras ämnenas innehåll i ämnesplaner. Det innebär att exempelvis ett läromedel i biologi för gymnasieskolan som behandlar ekologi ska stämma överens med de delar i ämnesplanen som rör det ämnesområdet.

På motsvarande sätt behöver ett läromedel inom komvux i svenska för invandrare (sfi) stämma överens med relevanta delar i kursplanen för ämnet.

Alla läromedel ska också överensstämja med de delar av läroplanen som avser skolans värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer i för sammanhanget relevanta delar.

Ytterligare ett krav för att ett tryckt eller digitalt verk ska betraktas som ett läromedel är att det ska vara utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art, exempelvis ett förlag eller en läromedelsproducent. Detta innebär att utgivarens titlar ska finnas tillgängliga för en bred allmänhet via exempelvis bibliotek, bokhandlare eller etablerade distributionskanaler för läromedel. Utgivarens verksamhet ska vara sådan att det kan förutsättas att verket präglas av ett professionellt redaktionellt arbete, är kritiskt granskat och att det finns avtal som reglerar ersättning mellan utgivaren och upphovspersonerna. För att en utgivningsverksamhet ska anses vara av professionell art krävs att den har rutiner för kvalitetssäkring.

Som framgår av avsnitt 5 har Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Sameskolstyrelsen möjlighet att ta fram läromedel. Dessa myndigheter ska i det sammanhanget betraktas som någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art. Kraven på de läromedel som produceras av dessa myndigheter ska vara desamma som för övriga som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art. Detsamma ska gälla andra myndigheter om de får liknande uppdrag från regeringen.

I *trettonde strecksatsen* införs en definition av begreppet lärverktyg. Begreppet förekommer i skollagen i bestämmelserna om vad eleverna ska ha tillgång till i de olika skolformerna (se t.ex. 10 kap. 10 §). I förarbetena till skollagen beskrivs lärverktyg som den utrustning och materiel, utöver böcker, som eleverna behöver för att kunna nå målen för utbildningen och det anges att sådana lärverktyg även kan avse alternativa verktyg för lärandet, t.ex. talsyntes (prop. 2009/10:165 s. 374). Någon ändring av innebörden av begreppet lärverktyg är inte avsedd. Med lärverktyg avses således läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen. Med andra tryckta eller digitala verk avses bl.a. skönlitteratur och facklitteratur såsom exempelvis kartböcker, tidskrifter, uppslagsverk, tidningsartiklar och annan sakprosa. Begreppet utrustning omfattar sådan utrustning som eleverna behöver för att kunna nå målen för utbildningen, exempelvis

datorer, talsyntes och laborationsutrustning. Begreppet material innefattar bl.a. lärarens egenproducerade material och material som tas fram av organisationer och stiftelser som inte bedriver utgivningsverksamhet av professionell art. Vad som avses med utgivningsverksamhet av professionell art framgår av kommentaren till tolfte strecksatsen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.1.

9 kap. Förskoleklassen

8 § Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärvverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*.

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om avgiftsfrihet inom förskoleklassen.

Av *första stycket* framgår att utbildningen i förskoleklassen ska vara avgiftsfri.

Andra stycket förtydligas. I nuvarande lydelse anges att eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärvverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Detta ändras till att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärvverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Formuleringen ”böcker och andra lärvverktyg” ersätts således av ”läroböcker, andra läromedel och andra lärvverktyg”. Dessa begrepp definieras i 1 kap. 3 §, se kommentaren till den paragrafen. Formuleringen ”som behövs för en tidsenlig utbildning” ersätts med ”som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål”. Därigenom betonas att lärvverktygens främsta funktion är att stärka elevers kunskapsutveckling och vikten av att läromedel och övriga lärvverktyg förhåller sig till aktuell kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan, läroplanen och till bestämmelser om mål för utbildningen i skollagen (jfr 1 kap. 11 § och 3 kap. 2 §). Formuleringen att eleverna ska ha tillgång till de läroböcker som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål innebär vidare att eleverna t.ex. ska få möjlighet att ta med läroböckerna hem så att eleverna kan repetera, läsa på och gå tillbaka till det som läraren belyst i undervisningen och på så sätt fördjupa och befästa sina kunskaper. Ordet ”behövs” markerar att en elev ska ha tillgång till det som eleven behöver. Det behöver inte innebära att en elev samtidigt ska ha tillgång till både exempelvis läroböcker och digitala läromedel. Paragrafen ska tillämpas tillsammans med 1 kap. 5 § skollagen, där det anges att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. När det gäller förhållandet mellan läroböcker och digitala läromedel visar samlad vetenskaplig empiri och beprövad erfarenhet att grundläggande färdigheter som relationella förmågor, uppmärksamhet och koncentration samt färdigheter att läsa, skriva och räkna bäst förvärvas genom analoga aktiviteter i analoga miljöer. Detta innebär att fokus i de yngre åldrarna bör ligga på läroböcker och att digitala läromedel vid stigande ålder kan användas i större utsträckning och ge goda effekter, under förutsättning att det görs selektivt, utifrån tydligt vetenskapligt stöd och dokumenterat pedagogiskt

mervärde. Digitala läromedel kan i vissa situationer också användas av kompensatoriska skäl, t.ex. av vissa elever med funktionsnedsättningar. Det kan också vara så att vissa elever av kompensatoriska skäl kan ha behov av samtidig tillgång till exempelvis läroböcker och digitala läromedel. Det finns även elever som på grund av funktionsnedsättningar alltid har behov av alternativ till tryckta texter och analoga verktyg.

Tredje stycket motsvarar nuvarande andra styckets andra led.

Det nya *fjärde stycket* motsvarar nuvarande tredje stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

10 kap. Grundskolan

10 § Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*.

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om avgiftsfrihet inom grundskolan.

De ändringar som görs i paragrafen motsvarar de ändringar som görs i 9 kap. 8 §, se kommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

11 kap. Anpassade grundskolan

13 § Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*.

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om avgiftsfrihet inom anpassade grundskolan.

De ändringar som görs i paragrafen motsvarar de ändringar som görs i 9 kap. 8 §, se kommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

12 kap. Specialskolan

10 § Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärverktyg som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*.

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om avgiftsfrihet inom specialskolan.

De ändringar som görs i paragrafen motsvarar de ändringar som görs i 9 kap. 8 §, se kommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

13 kap. Sameskolan

10 § Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärmaterial som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*.

Eleverna ska utan kostnad erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om avgiftsfrihet inom sameskolan.

De ändringar som görs i paragrafen motsvarar de ändringar som görs i 9 kap. 8 §, se kommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

15 kap. Allmänna bestämmelser om gymnasieskolan

17 § Utbildningen i gymnasieskolan ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärmaterial som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*.

Huvudmannen får dock besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om avgiftsfrihet inom gymnasieskolan.

De ändringar som görs i *andra styckets första mening* motsvarar de ändringar som görs i 9 kap. 8 §, se kommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

18 kap. Allmänna bestämmelser om anpassade gymnasieskolan

17 § Utbildningen i anpassade gymnasieskolan ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *läroböcker, andra läromedel* och andra lärmaterial som behövs för en *god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål*.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

I paragrafen finns bestämmelser om avgiftsfrihet inom anpassade gymnasieskolan.

De ändringar som görs i *andra stycket* motsvarar de ändringar som görs i 9 kap. 8 §, se kommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

20 kap. Kommunal vuxenutbildning

Gemensamma bestämmelser om avgifter

7 § Utbildningen ska vara avgiftsfri, om inte något annat följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 21 §. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.

Avgifter får inte tas ut i samband med ansökan om plats.

I paragrafen finns bestämmelser om avgifter inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux).

Ändringarna innebär att bestämmelserna i *andra* och *tredje styckena* tas bort och i stället förs in i de nya paragraferna 7 a och 7 b §§ som rör olika utbildningsformer inom komvux.

Bestämmelserna i nuvarande andra stycket, som reglerar frågor om avgifter för komvux på grundläggande och gymnasial nivå och komvux som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå, flyttas till 7 a §.

Bestämmelserna i nuvarande tredje stycket om komvux som utbildning i svenska för invandrare (sfi) flyttas till 7 b §.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

Avgifter inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och inom anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå

7 a § Elever inom utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller inom anpassad utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå ska utan kostnad ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.

Huvudmannen får trots första stycket besluta att läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om avgifter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på grundläggande och gymnasial nivå och inom komvux som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

I första stycket har en bestämmelse införts som motsvarar bestämmelserna om vad elever ska ha tillgång till i övriga skolformer och i komvux i svenska för invandrare (se 9 kap. 8 § andra stycket, 10 kap. 10 § andra stycket, 11 kap. 13 § andra stycket, 12 kap. 10 § andra stycket, 13 kap. 10 § andra stycket, 15 kap. 17 § andra stycket första meningen, 18 kap. 17 § andra stycket samt 20 kap. 7 b § första stycket). Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 20 kap. 7 § andra stycket andra meningen och innebär, tillsammans med andra stycket, att sådana lärverktyg som eleverna inte har för eget bruk och som de inte får behålla som sin egendom ska tillhandahållas kostnadsfritt. Begreppen lärobok, läromedel och lärverktyg definieras i 1 kap. 3 §, se kommentaren till den bestämmelsen.

Andra stycket motsvarar det som anges i nuvarande 20 kap. 7 § andra stycket första meningen och innebär att huvudmannen får besluta att läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Av förarbetena till skollagen framgår att exempel på sådana lärverktyg som avses i andra stycket är skrivmateriel, verktyg och skyddskläder (prop. 2009/10:165, s. 840).

Förslaget behandlas i 6.2.

Avgifter inom utbildning i svenska för invandrare

7 b § Elever inom utbildning i svenska för invandrare ska utan kostnad ha tillgång till läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål.

Huvudmannen får trots första stycket besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om avgifter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) i svenska för invandrare (sfi).

Första stycket motsvarar det som anges i nuvarande 20 kap. 7 § tredje stycket första meningen med vissa förtydliganden. I nuvarande lydelse anges att eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Detta ändras till att eleverna ska ha tillgång till de läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål. Formuleringen ”böcker och andra lärverktyg” ersätts således av ”läroböcker, andra läromedel och andra lärverktyg”. Dessa begrepp definieras i 1 kap. 3 §, se kommentaren till den paragrafen. Formuleringen ”en tidsenlig utbildning” ersätts med ”en god kunskapsutveckling i enlighet med utbildningens mål”. Därigenom betonas att lärverktygens främsta funktion är att stärka elevers kunskapsutveckling och vikten av att läromedel och övriga lärverktyg förhåller sig till aktuell kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan, läroplanen och till bestämmelser om mål för utbildningen i skollagen (jfr 1 kap. 11 § och 3 kap. 2 §).

Motsvarande förtydliganden görs även för övriga skolformer och i övriga utbildningsformer inom komvux (se 9 kap. 8 § andra stycket, 10 kap. 10 § andra stycket, 11 kap. 13 § andra stycket, 12 kap. 10 § andra stycket, 13 kap. 10 § andra stycket, 15 kap. 17 § andra stycket första meningen, 18 kap. 17 § andra stycket samt 20 kap. 7 a § första stycket).

Andra stycket motsvarar nuvarande 20 kap. 7 § tredje stycket andra meningen med mindre språkliga ändringar. Ingen ändring i sak är avsedd. Förslaget behandlas i 6.2.

Sammanfattning av betänkande

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

Läromedel har stor betydelse för elevers kunskapsutveckling och för deras språkutveckling. Dessutom kan läromedel och lärarhandledningar stödja lärare i att planera undervisningen. Ändå finns det på många skolor inte tillgång till aktuella läromedel och för vissa elevgrupper saknas det helt förlagsproducerade material.

Det framgår av skollagen att eleverna ska få den ledning och stimulans som krävs för att de ska utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. En bristande tillgång till läromedel försvårar skolornas arbete med att stötta eleverna och skillnader mellan skolor när det gäller läromedel utgör därmed ett allvarligt problem för likvärdigheten.

Utredningen föreslår åtgärder för att öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och för att förbättra lärares förutsättningar att välja läromedel. Förslagen syftar till att stärka elevers tillgång till ändamålsenliga läromedel så att alla elever får förutsättningar att nå så långt som möjligt.

Vad är ett läromedel?

Lärare använder i dag fler olika former av undervisningsmaterial än tidigare. Digitaliseringen har lett till ett ökat antal kunskapskällor och flera organisationer, kommersiella aktörer och myndigheter ger dessutom ut gratismaterial som kan användas i undervisningen. Det kan ibland vara svårt att värdera sakligheten och kvaliteten i dessa olika källor. Lärare använder också relativt ofta material som de har producerat själva i kombination med – men också i stället för – förlagsproducerade läromedel.

Det är värdefullt med olika former av undervisningsmaterial, men det behöver klargöras att material fyller olika funktioner och att läromedel har ett särskilt värde. Läromedel som kvalitetssäkrats noggrant och tagits fram av kvalificerade läromedelsförfattare, redaktörer, grafiker med flera har särskilt stor betydelse för undervisningen och lärandet.

Läromedlen är i dag svagt reglerade i skolförfattningarna. I den tidigare grundskoleförordningen var elevers rätt till läromedel tydligt angiven men sedan 2011 gäller inte den regleringen längre och i den nuvarande skollagen nämns ordet läromedel inte alls. Utredningen föreslår att begreppet läromedel definieras i skollagen. Enligt utredningens förslag ska ett läromedel avse ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen och som överensstämmer med kurs- eller ämnesplanen och med läroplanen. Läromedlen ska också, enligt utredningen, vara framtagna av en professionell utgivare.

En tydlig definition förväntas få positiva konsekvenser för medvetenheten om läromedels betydelse, för beslut på olika nivåer och för möjligheten till relevant kostnadsstatistik. Definitionen kan också bidra till att skolmyndigheterna i större utsträckning använder läromedel som ett

verktyg i insatser för att stärka likvärdigheten i skolsystemet. I förlängningen kan en definition på så sätt även bidra till att fler elever får tillgång till ändamålsenliga läromedel.

Elevers tillgång till läroböcker och läromedel

Vår utredning visar att det i dag finns för många elever som inte har läromedel. Vi föreslår därför att skollagens bestämmelser om kostnadsfri tillgång till böcker och lärverktyg tydliggörs, så att elevers rätt till läromedel inklusive läroböcker explicit framgår av lagtexten.

Dessutom konstaterar vi att den tryckta läroboken har ett särskilt värde och att läroböcker därför bör omnämnas i skollagen. Läroböcker ger ofta en tydligare överblick över innehållet än digitala läromedel och böcker är vanligen lättare att navigera i än digitala läromedel. Läsandet på papper har också specifika fördelar framför läsandet på skärm. Vetenskapliga studier visar att förståelsen av längre sakprosatexter ökar när texterna presenteras i tryckt form jämfört med när de presenteras på skärm. Det framgår dessutom såväl av flera enkätundersökningar som av utredningens hearings att många elever och lärare föredrar en kombination av lärobok och digitala komponenter.

Elever och lärare har för utredningen beskrivit att läroböcker ibland inte får lånas hem från skolan. Det är olyckligt eftersom läromedlen kan vara betydelsefulla även utanför undervisningstid, exempelvis för läxläsning, fördjupning, repetition och förberedelse. Elever bör därför, enligt utredningen, få låna hem läroböckerna.

När det gäller statens roll bedömer utredningen dessutom att den pågående utredningen om statligt huvudmannaskap för skolan bör uppmärksamma hur läromedel i framtiden ska finansieras. Får skolan ett statligt huvudmannaskap bör staten också finansiera inköp av läromedel.

Lärares val av läromedel

Det är viktigt att elever får tillgång till de mest ändamålsenliga läromedlen och själva valet av läromedel bör därför ägnas särskild uppmärksamhet. Utredningen bedömer att lärare är bäst ämnade att välja läromedel, eftersom de har ämneskunskap, ämnesdidaktisk kunskap och god kännedom om elevers förkunskaper och behov. Vi föreslår en ny bestämmelse i läroplanerna som klargör rektors ansvar för att ge lärare goda förutsättningar när det kommer till valet av läromedel. Vidare föreslår vi att Skolverket ska få ett regeringsuppdrag med syfte att stärka lärares val av läromedel och lärarhandledningar och rektorers arbete med att ge lärare goda villkor för att välja läromedel.

Det är viktigt att rektor organiserar verksamheten så att lärare får den tid de behöver för att välja läromedel och att rektor säkerställer att lärare har möjlighet att träffas i adekvata konstellationer för att tillsammans diskutera valet. Dessutom kan rektor medverka till att lärare får kompetensutveckling som främjar förmågan att välja läromedel på ett medvetet sätt. Många lärare framhåller att kompetensutveckling med inriktning mot

ämnet eller ämnesdidaktiken kan stärka dem i att göra kvalificerade val. Rektor främjar också lärares förutsättningar genom att, bland annat ekonomiskt, prioritera frågor som rör läromedel och genom att planera långsiktigt för inköp.

Det finns indikationer på att valet av läromedel i allt högre grad görs på rektors- eller huvudmannanivå i stället för av lärare. Framför allt gäller detta val av digitala läromedel. Rektor och huvudmannen har överblick över budget samt beställarkompetens och möjligheter till samordning och det är därmed rimligt att de är involverade i inköpsprocessen. Det är dock angeläget att valet utgår från lärarnas bedömningar, eftersom det främst är de som vet hur läromedlet ska användas i undervisningen. Förslagen ovan verkar i denna riktning.

Hur läromedel används

Lika viktig som tillgången till och kvaliteten på läromedel är användandet av läromedel. Det finns tecken på att läromedel i högre grad än tidigare enbart används som referenslitteratur. Lärare förefaller också i allt lägre utsträckning gå igenom och arbeta med texterna i läroboken tillsammans med eleverna. När undervisningen saknar strukturerade samtal om läromedlens texter, bilder och övriga innehåll påverkar det elevers lärande negativt.

Utredningen anser därför att det ska framgå av läroplanerna att lärare ska organisera och genomföra arbetet så att eleverna får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutvecklingen.

Även för rektorer och huvudmän kan läromedel vara ett användbart verktyg. Likvärdigheten och kunskapsutvecklingen kan främjas genom att rektorer och huvudmän prioriterar läromedel och uppmärksammar hur lärare använder dem. Det finns tecken på att medvetenheten om läromedel inte är tillräckligt hög och Skolverket bör därför, enligt utredningen, stödja rektors och huvudmäns arbete med att använda läromedel som ett verktyg för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen.

Läromedelsnämnd med ansvar för kvalitetskriterier

Utredningen föreslår att staten ska ta ett ökat ansvar för läromedel genom att en läromedelsnämnd med ett brett uppdrag inrättas vid Skolverket. Nämnden ska verka för att alla elever får tillgång till läromedel av god kvalitet och att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling. Den ska tillföra Skolverket sakkunskap i strategiska frågor om läromedel och föreslå utvecklingsinsatser. Vidare ska nämnden bevaka, samla och sprida information om läromedel.

Läromedelsnämnden bör enligt utredningen bland annat bestå av ledamöter som är yrkesverksamma lärare, representanter från läromedelsbranschen, skolmyndigheter, elevorganisationer och den utbildningsvetenskapliga forskningen. Genom Läromedelsnämnden införs strukturer för att samla och tillgängliggöra olika professioners kunskap om läromedel.

Skolverkets generaldirektör ska, enligt förslaget, vara nämndens ordförande.

Ett särskilt ansvar för Läromedelsnämnden ska vara att ta fram kvalitetskriterier för läromedel. Kvalitetskriterierna kan bland annat förväntas handla om innehåll, språk, tillgänglighet och pedagogisk funktionalitet. Kvalitetskriterierna bör, utöver aspekter som rör själva läromedlet, även avse processen för att ta fram och revidera läromedel. Exempelvis bör kriterierna klargöra vilka granskningsprocesser läromedlet ska underställas före publicering.

Kvalitetskriterierna ska, enligt utredningen, fastställas i form av myndighetsföreskrifter. Därmed får Skolinspektionen större möjlighet att i sin tillsyn beakta när skolor inte tillgodoser elevernas tillgång till kvalitativa läromedel, och vid behov besluta om åtgärder.

Kvalitetskriterierna förväntas tillsammans med Läromedelsnämndens uppdrag om informationsspridning leda till att lärare får bättre förutsättningar att välja läromedel. Bättre information om utbudet och priserna kan också leda till att lärare kan göra mer systematiska jämförelser mellan olika produkter, vilket borde bidra till en väl fungerande marknad med rimliga prisnivåer och ändamålsenliga produkter.

Utredningen bedömer också att Läromedelsnämnden bör klargöra vad som kännetecknar lärarhandledningar av god kvalitet. Det är viktigt att uppmärksamhet riktas mot det värde som en lärarhandledning kan ha för lärares planering av undervisning.

/ ... /

Ett paket med kunskap

Under arbetet med utredningen har vi träffat lågstadielever som stolta visat upp sina första läseböcker, gymnasieelever som beskrivit att läroboken är en viktig ”grundkälla” och lärare som förklarat att lärarhandledningen kan fungera som ett stöd för planering av undervisningen. Men vi har också tagit del av berättelser om brister på läromedel. En elev beskrev hur svårt det är att läsa på inför prov när det enda man har är lärarens digitala presentationer och sina egna kladdiga anteckningar. En sfi-lärare berättade att eleverna vill repetera ord och grammatik hemma men att de inte får låna hem läroboken, eftersom samma uppsättning böcker ska användas av tre andra klasser på skolan. Företrädare för elevorganisationerna har också vittnat om att läroböcker regelmässigt väljs bort till förmån för ett ofta ineffektivt arbete med webbsökningar.

Elevernas och lärarnas röster synliggör att det finns stora brister när det gäller läromedel i Sverige. Vi kan se att tillgången till läromedel skiljer sig mycket åt och att lärare i lägre utsträckning än tidigare får välja vilka läromedel som ska användas i undervisningen, trots att det är de som har ämneskunskap och känner elevernas bäst. Läroböckerna i klassrummet blir också allt färre, samtidigt som ungas läsande av sakprosa sjunkit kraftigt de senaste åren.

Läromedel ger eleverna goda möjligheter att utveckla sitt språk och är ett viktigt verktyg för både elever och lärare. Här konkretiseras den kunskap eleverna ska ta del av. I läroplanerna finns övergripande formulerin-

gar om vad som styr utbildningen och undervisningen – men i läromedlen finns bilder och längre, sammanhållna texter som är framtagna för elever, för att väcka deras nyfikenhet, intresse och vilja att lära sig mer. Bilaga 1

I läromedlen har kunskapen paketerats. Här kan elever få en överblick och här placeras fakta i ett sammanhang. Här finns progressionen och illustrationerna, förklaringarna och frågorna som väcker nya tankar. Som ett paket till eleverna.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 1 kap. 3 §, 3 kap. 1 §, 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 § och 20 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 2 a §, samt närmast före 3 kap. 2 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §³§

I denna lag avses med

– *distansundervisning*: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i både rum och tid,

– *elev*: den som deltar i utbildning enligt denna lag med undantag för barn i förskolan,

– *fjärrundervisning*: interaktiv undervisning som bedrivs med informations- och kommunikationsteknik där elever och lärare är åtskilda i rum men inte i tid,

– *fristående fritidshem*: sådant fritidshem som bedrivs av en enskild och som avses i 2 kap. 7 § andra stycket,

– *fristående förskola*: förskoleenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning i form av förskola,

– *fristående skola*: skolenhet vid vilken en enskild bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola eller sådant fritidshem som avses i 2 kap. 7 § första stycket,

– *förskoleenhet*: av huvudman för förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera förskolebyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon förskolebyggnad,

– *lovskola*: undervisning inom grundskolan som anordnas enligt denna lag under lov under en termin eller utanför terminstid och som inte är obligatorisk för elever,

– *läromedel*: kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen,

– *skolenhet*: av huvudman för annan skolform än förskola organiserad enhet som omfattar verksamhet i en eller flera skolbyggnader som ligger nära varandra och till enheten knuten verksamhet som inte bedrivs i någon skolbyggnad,

– *undervisning*: sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden, och

– *utbildning*: den verksamhet inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

3 kap.

1⁴§

I detta kapitel finns bestämmelser om

- barnens och elevernas lärande och personliga utveckling (2 §),
- information om barnets och elevens utveckling (3 §),
 - *elevernas läromedel* (3 a §),
- garanti för tidiga stödinsatser i förskoleklassen och lågstadiet (4–4 b §§),
- stöd i form av extra anpassningar (5 §),
- särskilt stöd (6–12 §§),
- mottagande och undervisning av nyanlända elever (12 a–12 i §§),
- överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skolformer (12 j §), och
- allmänna bestämmelser om betyg (13–21 §§).

Elevernas läromedel

2 a §

Läromedel i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen ska överensstämma med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan samt läroplanen för respektive skolform.

Läromedel för de skolformer som anges i första stycket ska vara utgivna av den som be-

⁴ Senaste lydelse 2018:1098.

driver utgivningsverksamhet av professionell art.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för sådana läromedel som avses i första stycket.

9 kap.

8⁵ §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning samt erbjudas näringsriktiga skolmåltider.	Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till <i>de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker</i> , som behövs för en <i>god kunskapsutveckling</i> , samt erbjudas näringsriktiga skolmåltider.
--	---

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

10 kap.

10 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning samt erbjudas näringsriktiga skolmåltider.	Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till <i>de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker</i> , som behövs för en <i>god kunskapsutveckling</i> , samt erbjudas näringsriktiga skolmåltider.
--	---

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

11 kap.

13 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning samt erbjudas näringsriktiga skolmåltider.	Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till <i>de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker</i> , som behövs för en <i>god kunskapsutveckling</i> , samt erbjudas näringsriktiga skolmåltider.
--	---

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

12 kap.

10 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

<p>Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en <i>tidsenlig utbildning</i> samt erbjudas näringsriktiga skolmältider.</p>	<p>Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till <i>de läromedel</i> och andra lärverktyg, <i>inklusive böcker och läroböcker</i>, som behövs för en <i>god kunskapsutveckling</i>, samt erbjudas näringsriktiga skolmältider.</p>
--	---

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

13 kap.

10 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

<p>Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en <i>tidsenlig utbildning</i> samt erbjudas näringsriktiga skolmältider.</p>	<p>Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till <i>de läromedel</i> och andra lärverktyg, <i>inklusive böcker och läroböcker</i>, som behövs för en <i>god kunskapsutveckling</i>, samt erbjudas näringsriktiga skolmältider.</p>
--	---

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

15 kap.

17 §

Utbildningen i gymnasieskolan ska vara avgiftsfri.

<p>Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en <i>tidsenlig utbildning</i>.</p>	<p>Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till <i>de läromedel</i> och andra lärverktyg, <i>inklusive böcker och läroböcker</i>, som behövs för en <i>god kunskapsutveckling</i>.</p>
--	--

<p>Huvudmannen får dock besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.</p>	<p>Huvudmannen får dock besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.</p>
---	---

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

18 kap.17⁶§

Utbildningen i gymnasiesärskolan ska vara avgiftsfri.

<p>Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra</p>	<p>Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till <i>de läromedel</i> och andra lärverktyg, <i>inklusive</i></p>
--	--

⁶ Senaste lydelse 2012:109.

lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning.

böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling.

Avgifter i samband med ansökan om plats får inte tas ut.

20 kap.

7⁷§

Utbildningen ska vara avgiftsfri, om inte något annat följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 21 §. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.

Huvudmannen får bestämma att böcker och andra lärverktyg, som varje elev inom utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller inom särskild utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

Lärverktyg som används i utbildningen ska i övrigt tillhandahållas utan kostnad för eleverna.

Elever inom utbildning i svenska för invandrare ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg.

Elever inom utbildning på grundläggande nivå, inom särskild utbildning på grundläggande nivå eller inom svenska för invandrare ska utan kostnad ha tillgång till de läromedel som behövs för en god kunskapsutveckling.

Huvudmannen får dock besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg.

Inom utbildning på gymnasial nivå eller inom särskild utbildning på gymnasial nivå får huvudmannen bestämma att de läromedel och andra lärverktyg, som behövs för en god kunskapsutveckling ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Detta gäller sådana böcker, läromedel och andra lärverktyg som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom. Lärverktyg som används i utbildningen ska i

*övrigt tillhandahållas utan kost- Bilaga 2
nad för eleverna.*

Avgifter får inte tas ut i samband med ansökan om plats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande inkommit från Arjeplogs kommun, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Eskilstuna kommun, Elevernas riksförbund, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Idéburna skolors riksförbund, Institutet för språk och folkminnen (ISO), Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Internetstiftelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Konkurrensverket, Kriminalvården, Kumla kommun, Kungl. biblioteket, Lerums kommun, Linnéuniversitetet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Läromedelsföretagen, Malmö kommun, Malung-Sälens kommun, Mittuniversitetet, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för tillgängliga medier, Nätverket unga för tillgänglighet, Sala kommun, Sameskolstyrelsen, Sametinget, Skolforskningsinstitutet, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens kulturråd, Statens medieråd, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Svenska Tornedalingars Riksförbund, Svenska Uneskorådet, Svenskt Näringsliv, Sverigefinska Riksförbundet, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Läromedelsförfattares Förbund, Sveriges Skolledarförbund, Swedish Edtech Industry, Synskadades Riksförbund, Trollhättans kommun, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Vimmerby kommun, Vuxenutbildning i Samverkan (ViS), Wikimedia Sverige, Ydre kommun och Östersunds kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från: Autism- och Aspergerförbundet, Dyslexiförbundet, Grafiska Företagen, Göteborgsregionen, Hästnäringens yrkesnämnd, Kungliga vetenskapsakademien, Nacka kommun, Naturbrukets yrkesnämnd, NE Nationalencyklopedin, Nätverket för en likvärdig skola, Riksförbundet FUB, Sveriges utbildningsradio AB, Unga Hörselskadade, Valfrihetens vänner, Waldorfskolofederationen och några privatpersoner.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med något yttrande: Avesta kommun, Bengtsfors kommun, Folkbildningsrådet, Frantzwagner Sällskapet, Funktionsrätt Sverige, Fusion, Föräldraalliansen Sverige, Heby kommun, Hässleholms kommun, Idéburen välfärd, Jiddischförbundet, Järfälla kommun, Klippans kommun, Kungsörs kommun, Lomma kommun, Ludvika kommun, Luleå kommun, Motala kommun, Myndigheten för tillgängliga medier, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Nybro kommun, Ockelbo kommun, Olofströms kommun, Piteå kommun, Regelrådet, Research Institutes of Sweden AB (RISE), Roma Institutet, Sotenäs kommun, Statens institutionsstyrelse, Tranås kommun, Universitetskanslersämbetet, Vännäs kommun och Åsele kommun.