

Kommittédirektiv

Stärkta skolbibliotek och läromedel

Beslut vid regeringssammanträde den 28 november 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska 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 ingår även att utreda och föreslå åtgärder för att öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier. Utredaren ska också föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel i svensk skola.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur det kan tydliggöras i skollagen (2010:800) vad en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet ska omfatta,
- kartlägga hur samverkan mellan skolbibliotek, folkbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten ser ut och vid behov lämna förslag på hur denna samverkan kan utvecklas och stärkas, i syfte att bidra till högre kvalitet och kostnadseffektivitet,
- analysera om och i så fall hur digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans,
- föreslå hur val av ändamålsenliga och tillgängliga läromedel av hög kvalitet kan underlättas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att stärka skolbiblioteken

Skolbiblioteken är en del av det allmänna biblioteksväsendet och omfattas av bestämmelser i både skollagen och bibliotekslagen (2013:801).

Alla elever i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek (2 kap. 36 § skollagen). Av bibliotekslagen framgår att biblioteksväsendet ska verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteksväsendet ska även främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt. Särskild uppmärksamhet ska dessutom ägnas åt personer med funktionsnedsättningar, nationella minoriteter och personer som har annat modersmål än svenska. Dessutom ska biblioteken samverka med varandra i syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser (2–5 och 14 §§ bibliotekslagen).

Det är skolhuvudmännen som är ytterst ansvariga för att eleverna har tillgång till skolbibliotek. I förarbetena till skollagen, propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165 s. 284), anges att tillgång till skolbibliotek måste kunna anordnas på olika sätt beroende på de lokala förhållandena vid varje skola.

Kvaliteten på skolbiblioteken varierar

I dag kan tillgången till skolbibliotek se mycket olika ut, vilket framgår dels av Statens skolinspektions regelbundna tillsyn, dels av andra rapporter och utvärderingar på området. Läsdelegationen framhåller i sitt betänkande Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället (SOU 2018:57) att tillgången till skolbibliotek varierar och kan bestå av allt från några böcker i ett litet rum, till ett välutrustat bibliotek med många böcker, olika medier och en utbildad bibliotekarie. Skolorna har också olika möjlighet att samarbeta med närliggande folkbibliotek. Enligt Läsdelegationen råder det inte likvärdighet när det gäller alla elevers rätt till skolbibliotek. Läsdelegationen föreslår därför att frågan om bemannade skolbibliotek ska utredas och att det ska definieras vad en skolbiblioteksverksamhet är.

Skolinspektionen genomförde under 2018 en kvalitetsgranskning av skolbiblioteket som pedagogisk resurs (dnr 2016:11433). Granskningen avsåg 20 skolor. På 19 av dessa har Skolinspektionen identifierat utvecklingsområden. Det råder t.ex. stor variation mellan skolorna när det gäller beståndet av

böcker och medier. Det framkommer också att skolbiblioteken främst används inom delar av svenskämnet. Därtill framgår det i rapporten att flera av skolbiblioteken uppvisar brister när det gäller att stärka elevernas medie- och informationskunnighet och förmåga att vara källkritiska. Av rapporten framgår också att myndigheten sedan tidigare identifierat ett flertal brister av betydelse för skolbibliotekens verksamhet. Det förekommer bl.a. att elever helt saknar tillgång till skolbibliotek, att rektor inte ger förutsättningar för skolbibliotekets verksamhet, att skolbibliotekarier saknas och att skolbiblioteken inte är tillräckligt synliggjorda som pedagogisk resurs.

Det är oklart hur elevers tillgång till skolbibliotek ser ut och vad en skolbiblioteksverksamhet ska omfatta

Enligt rapporten Skolbibliotek – hur ser det ut? (KB, dnr 6.7-2016-499) finns det inte någon fullständig bild över hur många skolbibliotek som finns i landet. Den osäkra statistiken beror enligt rapporten bl.a. på att det inte finns en gemensamt fastställd definition av vad som utgör god skolbiblioteksverksamhet.

Det är Kungl. biblioteket (KB) som tar fram Sveriges officiella biblioteksstatistik. Skolbiblioteksstatistiken, som är en del av denna statistik, har samlats in och definierats på olika sätt under de senaste årtiondena. Vanligen har undersökningarna genomförts med flera års mellanrum och urvalsramen har varierat över tid. Eftersom statistikinsamlingen under många år varit oreglerad har personalen på skolorna och skolbiblioteken sällan etablerat rutiner för att samla in och sammanställa sådana uppgifter som efterfrågas.

För att uppfylla de kvalitetskrav som infördes 2013 i lagen (2001:99) om den officiella statistiken fastställdes en gemensam urvalsram för alla bibliotekstyper. Denna innebär att biblioteket, för att ingå i statistiken, ska vara tillgängligt för allmänheten (för eleverna när det gäller skolbibliotek), bemannat minst 20 timmar per vecka och delvis eller helt offentligt finansierat. Enligt KB:s statistik för 2018 går totalt 541 000 elever i grundskolan och gymnasieskolan på skolor som har tillgång till något av de 869 enskilda skolbibliotek som har minst halvtidsbemanning. Det utgör cirka 37 procent av eleverna samlat. Därtill kommer de elever som har tillgång till något av de 419 integrerade folk- och skolbibliotek som finns i kommunerna. Uppgifter om antalet elever som använder dessa är dock osäkra.

I rapporten Skolbibliotek – hur ser det ut (KB, dnr 6.7-2016-499) framgår att Skolinspektionen i sin regelbundna tillsyn bedömer tillgång till skolbibliotek på huvudmannanivå. Det innebär att ett beslut om brist på tillgång till skolbibliotek kan innebära att en eller flera av huvudmannens skolor saknar detta. Enligt rapporten går det alltså inte utifrån den regelbundna tillsynen att dra någon slutsats om hur många skolor som faktiskt saknar tillgång till skolbibliotek.

I rapporten Demokratins skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi (KB, dnr 6.7-2015-1181) anges att det behövs mätbara mål, kvalitetskriterier, modeller och nyckeltal för att kunna förbättra skolbiblioteksverksamheten när det gäller pedagogik och organisation. Det behöver därför finnas statistik som ger både en helhetsbild över tillgången till skolbibliotek och möjlighet att ytterligare följa upp skolbiblioteksverksamheten. En förutsättning för en sådan statistik är dock att det är tydligare vilka krav som ställs på skolbiblioteken.

I skollagen finns ingen närmare precisering av vad som kännetecknar ett skolbibliotek. I förarbetena till skollagen (prop. 2009/10:165 s. 284) anges att skolbibliotek vanligtvis brukar avse en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande. Läsdelegationen framhåller i sitt betänkande att det inte är helt enkelt för en skola att veta vad ett skolbibliotek eller en skolbiblioteksverksamhet ska innehålla. Delegationen anger i samma betänkande att det enda som skolorna kan stödja sig på är de kriterier som Skolinspektionen använder vid sin tillsyn. Dessa kriterier, som återges i Skolinspektionens promemoria Skolbibliotek (2018), är bl.a. att eleverna ska ha tillgång till ett skolbibliotek i den egna skolenhetens lokaler eller på rimligt avstånd från skolan som gör det möjligt att kontinuerligt använda biblioteket. Biblioteket ska också omfatta facklitteratur, skönlitteratur, informationsteknik och andra medier samt vara anpassat till elevernas behov för att främja språkutveckling och användas som en del i undervisningen. För att främja läsning, källkritik och medie- och informationskunnighet anges det vidare i Läsdelegationens betänkande att det inte räcker med att ha ett skolbibliotek. Skolbiblioteket behöver också vara bemannat med personal med bibliotekarieutbildning eller motsvarande.

Läsdelegationen föreslår mot den bakgrunden att det bör finnas en tydlig definition av vad en skolbiblioteksverksamhet ska innehålla. Som dele-

gationen framhåller är det dock viktigt att ta hänsyn till vilka olika förutsättningar och behov skolor har när det gäller att bygga upp en fungerande skolbiblioteksverksamhet. Det är även viktigt att analysera hur skolor i glesbygd och skolor med få elever kan komma att påverkas.

Det bör således tydliggöras i skollagen vad en skolbiblioteksverksamhet ska omfatta samt hur och i vilken utsträckning ett skolbibliotek ska vara bemannat. I sammanhanget är det viktigt att beakta möjligheter till eventuella samarbeten mellan skolbiblioteken och folkbiblioteken.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur tillgången till skolbibliotek för elever i de obligatoriska skolformerna samt i gymnasie- och gymnasiesärskolan ser ut,
- föreslå hur det kan tydliggöras i skollagen vad en ändamålsenlig skolbiblioteksverksamhet ska omfatta,
- ge förslag på hur statistik för att följa upp skolbiblioteksverksamheten ska utformas och samlas in, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Skolbiblioteken har en viktig roll för elevernas lärande

Förutom den fysiska tillgången till skolbibliotek anges i förarbetena till skollagen att skolbiblioteket ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande (prop. 2009/10:165 s. 284).

I rapporten Skolbibliotekets roll för elevers lärande – En forsknings- och kunskapsöversikt år 2010–2015 (KB, dnr 1.1.5-2017-307) konstateras att skolbiblioteken har betydelse för elevernas lärande, dels vad gäller läsförmåga och språkutveckling, dels vad gäller informationskunnighet. För att detta ska realiseras krävs enligt rapporten dock bl.a. tillgång till skolbibliotekarier, samverkan mellan skolbibliotekarierna och lärarna samt att skolbiblioteket förstås både som funktion och som rum. Även Skolinspektionens kvalitetsgranskning av undervisning om källkritiskt förhållningssätt visar att skolor med undervisning av god kvalitet på detta område i stor utsträckning har en upparbetad samverkan mellan ämneslärare och skolbiblioteket (Tematisk kvalitetsgranskning 2018, dnr 400-2017:7326).

Av läroplanerna för såväl de obligatoriska skolformerna som för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan framgår att skolbiblioteket är en del av rektors

ansvar. Rektorn har enligt den läroplansändring som trädde i kraft den 1 juli 2018 ett särskilt ansvar för att skolbibliotekets verksamhet används som en del i undervisningen för att stärka elevernas språkliga förmåga och digitala kompetens.

Skolinspektionens granskning av skolbiblioteken visar dock att skolbibliotek sällan fullt ut är en integrerad del i den pedagogiska verksamheten i skolan. Även i förslaget till den nationella biblioteksstrategin framhålls att det behövs ökad tillgång till utbildade skolbibliotekarier och bättre samverkan mellan skolbibliotekarier, ledning och lärare. Vidare anges att rektorers kunskaper i hur skolbiblioteksfunktionen kan integreras i den pedagogiska verksamheten behöver öka och att skolbibliotekariens profession behöver stärkas på såväl lokal som regional nivå genom kollegial samverkan, utbildning, ledarskap, mentorskap och nätverk.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur samverkan mellan lärare och skolbibliotekarier i de obligatoriska skolformerna samt i gymnasie- och gymnasiesärskolan ser ut i dag,
- vid behov lämna förslag på hur denna samverkan kan förbättras och hur skolbiblioteken i övrigt tydligare kan integreras i den pedagogiska verksamheten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan samverkan mellan olika biblioteksverksamheter och andra aktörer utvecklas?

Som nämnts tidigare ska biblioteken inom det allmänna biblioteksväsendet, där skolbiblioteken och folkbiblioteken ingår, samverka. Dessutom framgår det av bibliotekslagen att folkbiblioteken särskilt ska ägna uppmärksamhet åt barn och ungdomar för att främja deras språkutveckling och stimulera till läsning, bland annat genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar (8 § bibliotekslagen). Detta innebär att skolbibliotek och folkbibliotek bör ha goda förutsättningar att samverka. I rapporten Skolbibliotek – hur ser det ut? (KB, dnr 6.7-2016-499) framgår dessutom att det inte finns något som hindrar att folkbibliotek kombineras med skolbibliotek eller att ett folkbibliotek bedriver sin verksamhet i en närliggande skola. Det är dock viktigt att de olika uppdragen för folkbibliotek respektive skolbibliotek upprätthålls. Vidare poängteras det i rapporten att skolbiblioteket i sin bästa

form förenar två professioner med samma målgrupp och målsättning – bibliotekskompetens och pedagogisk kompetens – som tillsammans jobbar för elevernas måluppfyllelse. Även den regionala biblioteksverksamheten, där landstingen är huvudmän, kan bidra med värdefull kompetens samt ha en viktig roll när det gäller metodutveckling och medieförsörjning.

Därtill framhåller Läsdelegationen i sitt betänkande (SOU 2018:57) att det bör undersökas hur digitaliseringen kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans.

Utredaren ska därför

- kartlägga hur samverkan mellan skolbibliotek, folkbibliotek och den regionala biblioteksverksamheten ser ut och vid behov lämna förslag på hur denna samverkan kan utvecklas och stärkas, i syfte att bidra till högre kvalitet och kostnadseffektivitet,
- analysera om och i så fall hur digitala resurser kan skapa fungerande lösningar i form av exempelvis skolbibliotekariestöd på distans, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå åtgärder för att säkra tillgången till ändamålsenliga läromedel av hög kvalitet

Tillgång till läromedel av jämn och hög kvalitet är viktig både för lärare och elever, inte minst mot bakgrund av den utmaning som i dag råder när det gäller lärarförsörjningen och det faktum att många elever får sin undervisning av obehöriga lärare. Den pågående digitaliseringen av samhället påverkar också läromedelsområdet då produktionen och användningen av digitala läromedel ökar, liksom användningen av olika digitala kunskapskällor i undervisningen, t.ex. webbsidor. Det gör att utbudet blir svårare att överblicka för den enskilde, vilket ställer höga krav på att de som i dag ansvarar för att införskaffa läromedel väljer dessa med stor eftertanke och omsorg. Det är i praktiken upp till lärare och rektorer att försäkra sig om att läromedel och annat material som används i undervisningen fyller sitt syfte.

Även om Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statens skolverk tar fram vissa läromedel så hanteras läromedelsproduktionen i huvudsak av olika privata företag. Det innebär att staten har ett mycket begränsat inflytande över vilka läromedel som ges ut och används i undervisningen. Oavsett detta kan det antas att nationella läroplaner, kursplaner och ämnesplaner inte

sällan styr läromedlens innehåll. De företag som ingår i branschorganisationen Läromedelsföretagen har t.ex. antagit en kvalitetspolicy för läromedelsutveckling som bl.a. anger att ett läromedel ska täcka väsentliga delar av innehållet i kurs- eller ämnesplanen för det aktuella ämnet.

Statens skolinspektion genomför, utöver sin regelbundna tillsyn, kontinuerligt olika kvalitetsgranskningar av skolväsendet. En del av dessa kvalitetsgranskningar fokuserar på undervisningen i utvalda ämnen och berör då i viss mån även de läromedel som används i undervisningen. Specifika granskningar, där läromedel är i fokus, är däremot mycket ovanliga. År 2011 genomförde Skolinspektionen dock en granskning av läromedel i ämnet kemi (Kvalitetsgranskning, rapport 2011:1). Rapporten, som grundar sig dels på besök i 14 grundskolor i årskurs 4–5, dels på en genomgång av de 12 vanligast förekommande läromedlen, visar att variationen i användning av läromedel var stor, att en tredjedel av läromedlen var otidsenliga, att digitala läromedel förekom i låg utsträckning och att eleverna på nästan hälften av skolorna inte hade tillgång till läromedel som täcker väsentliga delar av ämnet. Av rapporten framgår också att skolorna inte genomförde några systematiska utvärderingar av läromedlen.

Att elever får läromedel som håller hög kvalitet, är anpassade efter undervisningen i de olika skolformerna samt till elevernas behov och förutsättningar kan vara avgörande för undervisningens kvalitet och för att varje elev ska få möjlighet att nå kunskapskraven. De centrala aktörerna, dvs. staten, läromedelsföretagen, forskarna och professionen kan behöva samarbeta för att skapa förutsättningar för att sådana läromedel ska finnas tillgängliga. Det kan t.ex. handla om hur kvaliteten på läromedel utifrån utbildningens mål kan säkras och hur tillgången till läromedel med ett smalare användningsområde, t.ex. vissa modersmål inklusive de nationella minoritetsspråken, kan säkras. Vidare kan det handla om att det finns tillgängliga och användbara läromedel utifrån elevers olika behov och förutsättningar. Det kan också röra sig om att tillhandahålla lärarhandledningar för undervisningen i olika ämnen eller lektionsupplägg som lärare kan hämta inspiration från. Det är samtidigt väsentligt att understryka att professionen även i fortsättningen ska ha möjlighet att, utifrån aktuell undervisningssituation och elevgrupp, bestämma vilka läromedel som ska användas.

Utredaren ska därför

- analysera hur val av läromedel och andra undervisningsmaterial görs,
- föreslå hur val av ändamålsenliga och tillgängliga läromedel av hög kvalitet kan underlättas,
- föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Kontakt med Tillväxtverket ska tas i tidigt skede i syfte att diskutera möjligheter att få stöd i kommitténs arbete med konsekvensutredningen. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhälls-ekonomiska effekterna av de förslag som utredaren väljer att lägga fram. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen och alternativa lösningar som övervägts ska beskrivas samt skälen till att de har valts bort. Utredaren ska ha ett barnrättsperspektiv i de analyser som görs och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska förhålla sig till förslagen i Läselegationens betänkande Barn och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället (SOU 2018:57) och rapporten Demokratins skattkammare – förslag till en nationell biblioteksstrategi (KB, dnr 6.7-2015-1181) samt till de olika rapporter som tagits fram inom ramen för arbetet med strategin. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och näringslivsaktörer, bl.a. Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Kungl. biblioteket, Statens kulturråd, Statens medieråd, Myndigheten för tillgängliga medier, Sveriges kommuner och landsting,

Läromedelsföretagen och Friskolornas riksförbund. Utredaren ska även hålla sig informerad om arbetet i andra relevanta utredningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.

(Utbildningsdepartementet)