

Regeringen  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

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

Dnr U2021/03589

Skolverket har ombetts att yttra sig över betänkandet *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70)*. Yttrandet behandlar endast de delar av betänkandet som Skolverket har synpunkter på.

### Sammanfattning

- Skolverket tillstyrker att begreppet läromedel förs in i 1 kap. skollagen men definitionen behöver utvecklas.
- Skolverket tillstyrker utredningens förslag avseende uppdrag till Skolforskningsinstitutet.
- Skolverket tillstyrker att myndigheten får i uppdrag att bidra till att stärka skolors strategiska arbete med läromedel och lärarhandledningar.
- Skolverket tillstyrker utredningens förslag när det gäller kostnadsfri tillgång till läromedel för elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå.
- Skolverket tillstyrker utredningens förslag om ett uppdrag att bevaka, samla och sprida information om läromedel bör regleras genom förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Skolverket avstyrker dock förslaget om att det för detta uppdrag ska inrättas en läromedelsnämnd.
- Skolverket tillstyrker utredningens förslag om att lyfta fram begreppet läromedel i skollagens bestämmelse om kostnadsfri tillgång till böcker och lärverktyg. Skolverket menar dock att det är olämpligt att i lag reglera vilket medium som innehåll levereras på och att det är ändamål och kvalitet snarare än medieform som avgör ett läromedels lämplighet.

- Skolverket avstyrker att begreppet kvalitetssäkrat används i definitionen av läromedel då begreppet är svårt att konkretiseras med mindre än att någon myndighet får i uppdrag att granska och därefter godkänna produkten.
- Skolverket avstyrker utredningens förslag att begränsa vilka som får producera läromedel eftersom det skulle riskera att inskränka möjligheterna för nya aktörer och därmed vara konkurrensbegränsande.
- Skolverket avstyrker förslaget om att i läroplanerna ange att lärarna ska organisera arbetet så att eleverna får använda läromedel, vilket blir en inskränkning i lärarnas friutrymme.
- Skolverket avstyrker utredningens förslag att ge Skolverket i uppdrag att ändra föreskrifterna om uppgiftsinsamling från huvudmännen. Utan distinkta och uttömmande definitioner kommer uppgifterna att hålla låg kvalitet och vara svåra att tolka och använda. Det finns också en risk att huvudmännen redovisar ett schablonbelopp i stället för den faktiska fördelningen på läromedel och lärverktyg. Dessutom kommer uppgiftslämnarbördan att öka för huvudmännen.

## Skolverkets generella synpunkter

Yttrandet följer den ordning som förslagen presenteras i betänkandet. Skolverket bedömer i huvudsak endast de förslag som rör den egna myndigheten, men välkomnar generellt samarbete med andra myndigheter.

Utgångspunkten för yttrandet är att Skolverket delar utredningens uppfattning att tillgång till läromedel kan vara av avgörande betydelse för undervisningens kvalitet. Tillgången till läromedel har också mycket stor betydelse för att elever ska få en likvärdig undervisning. Det är läraren som utifrån kurs- och ämnesplaner ska planera och genomföra undervisningen. Välstrukturerade läromedel kan underlätta lärarens arbete, särskilt om läraren saknar utbildning eller har begränsad erfarenhet. Tillgång till läromedel ger också eleven tillgång till anpassade texter och möjlighet att överblicka ett kunskapsområde, liksom att återvända till områden som redan behandlats.

Myndigheten tillstyrker ambitionen i förslagen som helhet, men ser viss problematik kring delar av de förslag och bedömningar som utredningen lägger fram. I flera fall lämnar Skolverket dock förslag på justeringar som kan motsvara den ambitionsnivå som myndigheten uppfattar att utredningen vill nå.

Ett sådant förslag är att Skolverket med fördel skulle kunna få ett utökat uppdrag när det gäller stöd till skolor om användningen av läromedel. Att arbeta med läromedel och därmed sammanhängande frågor bör vara en del av Skolverkets ordinarie verksamhet och ett sådant uppdrag bör därför ligga i myndighetens instruktion.

Användandet av och därmed tillgången till läromedel är, vid sidan av en generell god undervisning, en mycket viktig faktor när det gäller att öka likvärdigheten i skolan. De stora skillnader som i dag existerar vad gäller elevers tillgång till läromedel är enligt Skolverkets uppfattning inte tillfredställande. Alla elever måste ha tillgång till de resurser som bedöms vara nödvändiga för att främja utvecklingen av elevernas kunskaper. Därmed är tillgången till läromedel även utanför skoldagen av stor betydelse.

Skolverket betonar också att med vilket medium ett läromedel görs tillgängligt är helt underordnat syftet med användandet. Såväl tryckta som digitala läromedel har en plats i undervisningen. Elever behöver utveckla strategier för att ta del av texter oavsett medium. Här finns ett både ock, snarare än ett antingen eller, som är väsentligt att beakta inte minst i lärarutbildningen.

## 1 Författningsförslag

Skolverket betonar att det generellt är önskvärt att begrepp såsom läroböcker, läromedel och lärverktyg i så stor utsträckning som möjligt används enhetligt i skolförfattningarna för att minska risken för otydlighet.

Skolverket vill även framhålla vikten av att begränsa genomförandet av mindre läroplansändringar över tid, eftersom detta riskerar att försvåra implementeringen och därmed göra läroplanerna mindre ändamålsenliga.

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

#### 1 kap. 3 §, 3 kap. 1 § och 3 kap. 2 a §

Skolverket tillstyrker att begreppet läromedel förs in i 1 kap. 3 § skollagen, men avstyrker utredningens förslag till formulering av definitionen. Därutöver menar Skolverket att, för tydlighetens skull, måste samtliga kriterier för att något ska utgöra ett läromedel beskrivas i definitionen.

Skolverket avstyrker den föreslagna nya bestämmelsen i 3 kap. 2 a §, där det också finns kriterier som ska vara uppfyllda för att något per definition ska vara ett läromedel. Skolverket anser att överensstämmelse med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan i sin helhet för respektive skolform inte är möjliga avgränsningar.

Om förslaget till ny bestämmelse 3 kap. 2 a § införs behöver hänvisningen i 3 kap. 1 § ändras till – *elevernas läromedel (2 a §)* och placeras innan den befintliga strecksatsen *information om barnets och elevens utveckling (3 §)*.

#### 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 § och 18 kap. 17 §

Skolverket tillstyrker delvis förslagen, men föreslår följande lydelse av det andra stycket i respektive bestämmelse.

*Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg som behövs för en god kunskapsutveckling samt erbjudas näringsriktiga skolmältider.*

## **20 kap. 7 §**

Skolverket anser att det bör förtydligas om sista meningen i den föreslagna lydelsen i 20 kap. 7 § fjärde stycket - "Lärverktyg som används i utbildningen ska i övrigt tillhandahållas utan kostnad för eleverna" – även gäller inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå och inom svenska för invandrare. Skolverket uppfattar det annars som att förslaget kan komma att innebära en försämring för elever inom svenska för invandrare, om det endast är läromedel som dessa ska ha tillgång till utan kostnad, och inte som nu även andra lärverktyg.

## **1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion för vissa läromedel**

Förslaget, som det är utformat, kan läsas som att statsbidrag ska lämnas för produktion av läromedel och lärarhandledningar i ämnen där det är brist på lämpliga läromedel eller *i ämnen* där det finns behov av läromedel och lärarhandledningar av särskilt god kvalitet. Detta är dock inte samma sak som att statsbidrag ska lämnas för produktion av läromedel och lärarhandledningar av särskilt god kvalitet.

## **1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk**

Skolverket avstyrker att det i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk införs två nya paragrafer, 23 a och 23 b §§, samt närmast före 23 a § en ny rubrik om läromedelsnämnden.

Om förslaget om att införa en läromedelsnämnd skulle genomföras anser Skolverket att ansvaret för att ta fram kvalitetskriterier för läromedel inte kan ligga på denna rådgivande nämnd. Ansvaret för detta måste ligga på den beslutande myndigheten, dvs. Skolverket. Därför föreslår vi i så fall följande formulering av 23 a § andra stycket 1.

*Nämnden ska*

- 1. medverka vid framtagande av kvalitetskriterier för läromedel avsedda för de skolformer som avses i första stycket,*

## 4.7 Utredningens förslag och bedömningar

### 4.7.1 Skälen till förslagen

#### Definition av begreppet läromedel

I enlighet med tidigare uttalanden i detta yttrande tillstyrker Skolverket att begreppet läromedel förs in i 1 kap. skollagen, men anser att definitionen behöver utvecklas. Skolverket avstyrker att begreppet kvalitetssäkrat används i definitionen av läromedel. Skolverket avstyrker även utredningens förslag att begränsa vilka som får producera läromedel.

Skolverket är positivt till utredningens förslag att definierat begreppet läromedel, men anser att definitionen är för snäv och föreslår därför en vidare definition. Läromedel kan bestå av flera komponenter som är avsedda att användas för planering, genomförande och uppföljning av undervisningen. Läromedel kan inte ersätta kurs- och ämnesplaner som utgångspunkt för lärarens planering. Dock bör ett läromedel förhålla sig till hela eller delar av läroplanen. Utredningens förslag om att begreppet kan användas endast då hela kursplanen i ett ämne omfattas blir problematiskt, eftersom exempelvis kursplanerna i grundskolan i huvudsak omfattar nio årskurser. Skolverket menar att läromedel inte behöver vara heltäckande för ett ämne eller en årskurs, men bör stödja utvecklandet av kunskaper och värden utifrån skollagen och läroplanerna i förskolan, skolan och vuxenutbildningen.

Skolverket avstyrker att begreppet *kvalitetssäkrat* används i definitionen av läromedel och gör bedömningen att begreppet är svårt att konkretisera med mindre än att någon myndighet får i uppdrag att granska och därefter godkänna produkten. Ett sådant förfarande skulle vara mycket resurskrävande och kräver också tydliga preciseringar av vilka dimensioner som ska granskas.

Skolverket avstyrker utredningens förslag att begränsa vilka som får producera läromedel, eftersom det skulle riskera att inskränka möjligheterna för nya aktörer och därmed vara konkurrensbegränsande.

#### Läromedelsnämnden

Skolverket avstyrker utredningens förslag om att en läromedelsnämnd inrättas. Myndigheten anser att Skolverkets ansvar för att bevaka, samla och sprida information om läromedel i stället bör förtydligas genom förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Skolverket bedriver redan i dag en viss samverkan med aktörer inom läromedelsbranschen för att bidra till goda förutsättningar att ta fram läromedel utifrån styrdokumentet, och utvecklar gärna att denna samverkan.

Läromedelsnämnden ska enligt förslaget vara ett särskilt rådgivande organ inom Skolverket. Läromedelsnämnden föreslås dock ansvara för framtagande av

kvalitetskriterier för läromedel och ha till uppgift att bevaka, samla och sprida information om läromedel. Dessa uppgifter uppfattar Skolverket vara mer av utförande karaktär än rådgivande.

I enlighet med tidigare framförda synpunkter i detta yttrande anser Skolverket att ansvaret för att ta fram kvalitetskriterier för läromedel inte kan ligga på en rådgivande läromedelsnämnd. Ansvaret för detta måste ligga på den beslutande myndigheten, dvs. Skolverket. Såväl eventuell granskning och utveckling som framtagande av kriterier måste utföras av experter både inom och utanför myndigheten. Skolverket har rutiner för detta.

De framtagna kvalitetskriterierna ska enligt förslaget fastställas i form av myndighetsföreskrifter och Skolverket föreslås få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om kvalitetskriterier. Skolverket har en process för framtagande av föreskrifter, inklusive kvalitetssäkring och ser gärna att myndigheten får ett tydligare uppdrag omfattande detta område.

### **Läroplanerna ska ange att elever ska få använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling**

Skolverket avstyrker förslaget om att i läroplanerna ange att lärarna ska organisera arbetet så att eleverna får använda läromedel, vilket blir en inskränkning i lärarnas friutrymme. Det är viktigt att lärarnas ansvar inte begränsas när det gäller hur planering och genomförande av undervisningen bedrivs. Vidare skulle detta förutsätta att definitionen av läromedel inte riskerar att minska lärarnas möjligheter att utifrån kurs- och ämnesplaner planera sin undervisning och vilka resurser som behövs.

### **Officiell statistik om läromedel**

Skolverket avstyrker utredningens förslag om att ge Skolverket i uppdrag att ändra föreskrifterna om uppgiftsinsamling från huvudmännen. Skolverket anser att förslaget är problematiskt på flera sätt. En sådan uppdelning som förutsätts kräver mycket distinkta definitioner av såväl läromedel som lärverktyg, vilka saknas, och som Skolverket menar är mycket svåra att ta fram. Utan distinkta och uttömmande definitioner kommer uppgifterna att hålla låg kvalitet och vara svåra att tolka och använda. Det finns också en risk att huvudmännen redovisar ett schablonbelopp i stället för den faktiska fördelningen på läromedel och lärverktyg. Dessutom kommer uppgiftslämnarbördan att öka för huvudmännen. Myndigheten anser även att uppgiftslämnarbördan behöver ses i relation till annan insamling och redovisning av statistik. Skolverket vill också understryka betydelsen av det oberoende som Skolverket och de andra statistikansvariga myndigheterna har, vilket innebär ansvar för att självständigt besluta om till

exempel innehållet i, och offentliggörandet av, officiell statistik. Detta oberoende säkerställer den europeiska statistikens trovärdighet<sup>1</sup>.

### **Skolforskningsinstitutet**

Skolverket tillstyrker utredningens förslag avseende ett uppdrag till Skolforskningsinstitutet och menar, i likhet med utredningen, att uppdraget bör fokusera på hur läromedel används och hur digitala kunskapskällor och digitala läromedel påverkar lärande och undervisning.

## **5.8 Utredningens förslag och bedömningar**

### **5.8.1 Skälen till förslagen**

#### **Elever ska ha tillgång till läromedel**

Skolverket tillstyrker utredningens förslag att lyfta fram begreppet läromedel i skollagens bestämmelse om kostnadsfri tillgång till böcker och lärverktyg. Skolverket menar dock att det är olämpligt att inkludera läroböcker eftersom det skulle reglera vilket medium som innehåll levereras på. Det är ändamål och kvalitet snarare än medieform som avgör ett läromedels lämplighet. Digitala läromedel har många fördelar inte minst ur tillgänglighetsperspektiv, medan läroböcker har andra fördelar som kan motsvara syftet samt elevernas behov. Att lärare har nytta av bra läromedel oavsett medium och att det kan vara ett viktigt stöd för undervisande obehörig personal är självklart. Rektorn har redan ansvar för att alla elever har tillgång till läromedel av god kvalitet. Skolverket vill även betona vikten av att lärare och elever ges tillgång till kompletterande kunskapskällor – såsom sakprosa och relevanta databaser, likväl som skönlitteratur – genom ett välutrustat skolbibliotek anpassat efter skolans behov och elevernas olika förutsättningar.

Skolverket konstaterar dock att det möjligen behöver förtydligas att likvärdig tillgänglighet till läromedel inte får begränsas till schemalagd tid, utan måste gälla också under övrig tid då eleverna förväntas använda läromedel.

Skolverket tillstyrker utredningens förslag när det gäller kostnadsfri tillgång till läromedel för elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå.

#### **Produktionsstöd för läromedel och lärarhandledningar**

Skolverket tillstyrker förslaget om uppdrag att fördela statligt produktionsstöd. Myndigheten kan hantera detta även om inte en särskild läromedelsnämnd inrättas. Skolverket anser dock att eventuella EU-rättsliga konsekvenser av

---

<sup>1</sup> Rådet för den officiella statistiken (2013). *Riktlinjer för europeisk statistik (Code of Practice) – en handledning och exempelsamling*.

förslaget om produktionsstöd för läromedel och lärarhandledningar behöver belysas.

Ett statligt produktionsstöd ska enligt betänkandet fördelas för att stärka utbudet av läromedel och lärarhandledningar inom områden där Läromedelsnämnden konstaterat att det råder brist, samt för att ta fram läromedel och lärarhandledningar av särskilt god kvalitet.

Skolverket har i avsnitt 1.1. uttalat att ändringen i förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion för vissa läromedel bör utformas så att det tydligt framgår att statsbidrag ska lämnas för produktion av läromedel och lärarhandledningar av särskilt god kvalitet.

## **6.6 Utredningens förslag**

### **6.6.1 Skälen till förslagen**

#### **Läromedelsnämnden ska bevaka, samla och sprida information**

Det framgår tidigare i detta yttrande att Skolverket avstyrker förslaget om att inrätta en läromedelsnämnd. Myndigheten anser att uppgiften att bevaka, samla och sprida information om läromedel kan ges till myndigheten utan att en nämnd inrättas. Skolverket har mycket goda erfarenheter av olika former av samverkan med leverantörer till skolväsendet utan att dessa är formellt representerade i rådgivande organ. De föreslagna uppgifterna är också sådana att de väl kan inordnas i myndighetens ordinarie arbete. Som exempel kan nämnas arbetet med att samla och tillhandahålla information om utbildningsutbudet i landet.

#### **Rektor ska ansvara för att lärare får förutsättningar att välja läromedel**

Skolverket avstyrker förslaget om att det i läroplanerna ska anges att rektor har ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar i enlighet med tidigare framförda synpunkter på mindre ändringar i dessa. Skolverket menar att det är självklart att lärare, utifrån sin professionella kompetens, ges möjlighet att välja läromedel. Det är därför angeläget att de ges utrymme i tid att granska och välja passande läromedel för undervisningen. Detta behöver dock även fortsatt hanteras inom de ekonomiska ramar som huvudmannen fastställt.

#### **Insatser från Skolverket för att öka medvetenheten om valet av läromedel**

Skolverket tillstyrker att myndigheten får i uppdrag att bidra till att stärka skolors strategiska arbete med läromedel och lärarhandledningar. Detta ingår redan i Skolverkets olika stödinsatser. Vad avser digitala lärresurser, där läromedel ingår, finns både stödmaterial och en webbkurs riktad till lärare.



På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson  
Generaldirektör

Peter Karlberg  
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Eva Durhán, avdelningschefen Anna Westerholm, tf. avdelningschefen Ulrika Lundqvist och chefsjuristen Eva Westberg deltagit.