

Läromedelsutredningen

– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap



SLUTBETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
STÄRKTA SKOLBIBLIOTEK
OCH LÄROMEDEL



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:70

Läromedelsutredningen

– böckernas betydelse och elevernas tillgång
till kunskap

*Slutbetänkande av Utredningen om stärkta
skolbibliotek och läromedel*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:70

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0194-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0195-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 28 november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att säkra tillgången till ändamålsenliga läromedel av hög kvalitet för alla elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (dir. 2019:91). Utredaren ska också föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel i svensk skola.

Samma dag förordnades folkhögskollärare Gustav Fridolin som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet *Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel* (U 2019:04).

Regeringen beslutade den 22 oktober 2020 och den 1 april 2021 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2020:109 och dir. 2021:21). Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2021.

Utredningen har i januari 2021 redovisat den del av uppdraget som gäller skolbibliotek som ett delbetänkande (SOU 2021:3). Föreliggande slutbetänkande handlar därmed endast om läromedel.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från den 14 januari 2020 ämnesrådet Matilda Berggren, Kulturdepartementet, kanslirådet Ylva Eresund Rosing, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Anna Lindblom, Utbildningsdepartementet, och departementssekreteraren Saskia Bodin, Finansdepartementet. Saskia Bodin entledigades från uppdraget den 7 september 2020. Rättsak-kunnig Hannah Edström, Utbildningsdepartementet förordnades som sakkunnig i utredningen från den 4 maj 2020. Hannah Edström entledigades från uppdraget den 12 januari 2021. Kansliråd Andreas Hermansson, Finansdepartementet, förordnades som sakkunnig i utredningen från den 7 september 2020.

Som experter i utredningen förordnades från den 14 januari 2020 avdelningschefen Jonny Fjellner, Specialpedagogiska skolmyndigheten, samordnaren Krister Hansson, Kungliga biblioteket, undervisningsrådet Anette Holmqvist, Skolverket, handläggaren Nina Ström, Kulturrådet och utredaren Joakim Norberg, Skolinspektionen.

Som sekreterare i utredningen anställdes undervisningsrådet Tove Mejer från den 9 december 2019 och juristen Anna Medin från den 14 januari 2020.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap* (SOU 2021:70).

Stockholm i augusti 2021

Gustav Fridolin

/Anna Medin
Tove Mejer

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	25
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel	31
1.3 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	32
1.4 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	34
1.5 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	35
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	36
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk	37
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet	39
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.....	41

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall	43
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan	45
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan	47
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen	49
1.14	Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasieskolan	51
2	Utredningens uppdrag och arbete	53
2.1	Uppdrag	53
2.2	Metod och genomförande.....	54
2.2.1	Enkäter, hearings och möten.....	54
2.2.2	Kunskapsöversikt	58
2.2.3	Expertgrupp.....	58
2.2.4	Referensgrupp	59
2.2.5	Samråd med andra utredningar.....	59
2.3	Avgränsningar.....	59
2.4	Betänkandets disposition	60
2.5	Förklaringar av begrepp som används i flera kapitel	60
3	Läromedel – en bakgrund	63
3.1	Gällande rätt	63
3.1.1	Begreppen lärverktyg, läromedel och läroböcker.....	63
3.1.2	Läromedel av god kvalitet.....	65
3.1.3	Personuppgifter i digitala läromedel.....	66

3.2	Vad är ett läromedel?	67
3.2.1	Innehåll och form	69
3.2.2	Framtagning och kvalitetssäkring	70
3.3	Läromedel fyller väsentliga funktioner.....	72
3.3.1	Stödjer lärandet.....	72
3.3.2	Ökar likvärdigheten.....	74
3.3.3	Stärker elevers läsförståelse.....	76
3.3.4	Främjar lärares kompetens.....	81
3.3.5	Minskar lärares arbetsbörda.....	82
3.3.6	Stärker samverkan mellan hem och skola	83
3.4	Statligt engagemang på läromedelsmarknaden.....	84
3.5	Historiska perspektiv.....	85
3.5.1	Utveckling avseende läromedel och statlig granskning.....	85
3.5.2	Argument för och mot statlig granskning	94
3.6	Tidigare utredningar	97
3.6.1	Läromedel specifikt (2003)	97
3.6.2	Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan (2010)	98
3.6.3	Nationella minoritetsspråk i skolan (2017)	99
3.6.4	Skolmyndighetsutredningen (2018).....	99
3.6.5	En mer likvärdig skola (2020).....	100
3.6.6	Jämlikhetskommissionen (2020).....	100
3.7	Nordisk utblick.....	102
3.7.1	Danmark.....	102
3.7.2	Finland	106
3.7.3	Island.....	109
3.7.4	Norge	109
3.8	Aktörer på marknaden för läromedel och andra undervisningsmaterial.....	111
3.9	Distribution och standardiseringar.....	115

4	Öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och lärarhandledningar	119
4.1	Gällande rätt	119
4.1.1	Skolverket	120
4.1.2	Skolinspektionen.....	122
4.1.3	Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet	124
4.1.4	Lärarytbildningarna.....	125
4.2	Ett komplext utbud av resurser och verktyg	126
4.2.1	Definitioner och avgränsningar.....	127
4.2.2	Digitaliseringens effekter på användandet av undervisningsmaterial.....	129
4.2.3	Begränsat forskningsläge	138
4.3	Olika undervisningsmaterial och hur de används.....	140
4.3.1	Läromedel.....	141
4.3.2	Lärarythandledningar	148
4.3.3	Lärares egenproducerade material.....	151
4.3.4	Övriga undervisningsmaterial	154
4.4	Läromedlens roll i material och information från skolmyndigheterna	159
4.4.1	Skolverket	159
4.4.2	Skolinspektionen.....	162
4.4.3	Specialpedagogiska skolmyndigheten.....	164
4.4.4	Skolforskningsinstitutet	166
4.4.5	Sameskolstyrelsen	167
4.5	Attityder till läromedel	167
4.5.1	Eleverna	167
4.5.2	Lärarna	169
4.5.3	Rektorerna.....	172
4.5.4	Lärarytutbildningarna.....	173
4.5.5	Föräldrarna	176
4.5.6	Skolcheferna	177
4.6	Aktuella utmaningar och behov.....	177
4.6.1	Avsaknad av definition	177
4.6.2	Bristande nationell uppföljning av läromedel.....	179

4.6.3	Otillräcklig kunskap om och delvis negativ inställning till läromedel och lärarhandledningar	180
4.6.4	Otillräcklig kunskap om hur digitala kunskapskällor och digitala läromedel påverkar undervisning och lärande	182
4.6.5	Behov av ökad medvetenhet om hur läromedel kan användas i undervisningen.....	184
4.7	Utredningens förslag och bedömningar	185
4.7.1	Skälen till förslagen	185
4.7.2	Skälen till bedömningarna.....	201
5	Stärka tillgången till läromedel för alla elevgrupper och i alla ämnen	205
5.1	Gällande rätt	205
5.1.1	Likvärdig utbildning och skolans kompensatoriska uppdrag	206
5.1.2	Tillgång till läromedel.....	206
5.1.3	Läromedel för elever med funktionsnedsättning	209
5.1.4	Läromedel för elever som tillhör de nationella minoriteterna	214
5.1.5	Kommunal vuxenutbildning och läromedel.....	219
5.2	Varierande orsaker till bristande tillgång till läromedel.....	223
5.3	Ekonomiska prioriteringar	225
5.3.1	De ekonomiska ramarna	225
5.3.2	Bristande likvärdighet när det gäller ekonomiska medel för läromedel	228
5.3.3	Budget för inköp av digitala respektive analoga läromedel.....	229
5.4	Läromedel med lägre efterfrågan	230
5.4.1	Läromedel för elever med funktionsnedsättning	230
5.4.2	Läromedel på nationella minoritetsspråk.....	235

5.4.3	Läromedel för äldre elever med begränsad läs- och skrivförmåga.....	239
5.4.4	Läromedel inom vissa ämnen	243
5.5	Läromedel för elever i kommunal vuxenutbildning.....	248
5.6	Statliga insatser för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen	253
5.6.1	Statsbidrag för likvärdig skola.....	254
5.6.2	Nationella skolutvecklingsprogram.....	256
5.6.3	Samverkan för bästa skola och insatser för nyanlända elever	259
5.6.4	Läsfrämjande insatser för förskolan.....	261
5.7	Aktuella utmaningar och behov.....	262
5.7.1	På många skolor prioriteras inte inköp av läromedel.....	262
5.7.2	Utbudet på läromedel brister inom en del ämnen och för några elevgrupper.....	267
5.7.3	Det finns behov av teknisk innovation när det gäller läromedel för elever med funktionsnedsättning	276
5.7.4	Många elever i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har inte tillgång till läromedel	277
5.7.5	Läromedel prioriteras inte i insatser som syftar till att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen.....	279
5.8	Utredningens förslag och bedömningar	280
5.8.1	Skälen till förslagen	280
5.8.2	Skälen till bedömningarna	293
6	Förbättra lärarnas förutsättningar att välja läromedel ...	297
6.1	Gällande rätt	297
6.1.1	Lärarnas ansvar	297
6.1.2	Rektors ansvar	298
6.1.3	Huvudmannens ansvar.....	299
6.2	Delaktighet i valen av läromedel.....	301
6.2.1	Det är oftast lärare som väljer läromedel.....	301

6.2.2	En förskjutning verkar ha skett mot att beslut om läromedel i högre grad fattas av rektor eller huvudman	304
6.2.3	Elever deltar i liten grad i valet av läromedel	306
6.3	Aspekter av betydelse för läromedels ändamålsenlighet	307
6.3.1	Överensstämmelse med kurs- och ämnesplaner samt läroplaner.....	307
6.3.2	Tidsenlighet	310
6.3.3	Struktur och sammanhang	312
6.3.4	Anpassning, tillgänglighet och fördjupning.....	313
6.3.5	Språk och bilder	316
6.3.6	Pedagogisk funktionalitet	319
6.4	Lärares strategier för val och utvärdering av läromedel.....	321
6.4.1	Flera faktorer har betydelse vid valet	322
6.4.2	Lärares processer för att välja läromedel varierar mycket.....	324
6.5	Aktuella utmaningar och behov.....	327
6.5.1	Det saknas ofta rutiner för att välja och värdera läromedel.....	327
6.5.2	Lärare har i minskande utsträckning inflytande över läromedelsvalet	329
6.6	Utredningens förslag	330
6.6.1	Skälen till förslagen	330
7	Konsekvenser av utredningens förslag	339
7.1	Problem, förslag till lösningar och alternativa lösningar	340
7.1.1	Tydligare reglering av läromedel i skolförfattningarna.....	340
7.1.2	Läromedelsnämnd	345
7.1.3	Produktionsstöd	350
7.1.4	Val av läromedel.....	353
7.1.5	Kostnadsfria läromedel i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.....	357
7.1.6	Lärarytbildningarna	360
7.1.7	Forskning och innovation.....	362
7.2	Vilka som berörs av utredningens förslag	365

7.3	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	368
7.4	Konsekvenser för staten och statliga myndigheter	369
7.4.1	Samlade ekonomiska konsekvenser	369
7.4.2	Finansiering	371
7.4.3	Kostnader för Skolverket.....	372
7.4.4	Kostnader för Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolforskningsinstitutet och Skolinspektionen.....	379
7.5	Konsekvenser för kommunerna	380
7.5.1	Den kommunala självstyrelsen.....	380
7.5.2	Kostnader för kommunerna.....	381
7.6	Konsekvenser för företag.....	383
7.6.1	Läromedelsbranschen	383
7.6.2	Enskilda skolhuvudmän och enskilda utbildningsanordnare inom vuxenutbildning.....	385
7.7	Andra konsekvenser	385
7.7.1	Barnrättsperspektivet – bedömning av barns bästa	385
7.7.2	Konsekvenser för jämställdheten.....	386
7.7.3	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	388
7.7.4	Konsekvenser för sysselsättning och service i olika delar av landet.....	388
7.7.5	Miljömässiga konsekvenser	389
7.7.6	Brottsförebyggande arbete	390
7.7.7	Konsekvenser för Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen	390
8	Författningskommentar	391
8.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	391
8.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel.....	399
8.3	Förslaget till förordning om ändring i förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	400

8.4	Förslaget till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	400
8.5	Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185).....	401
8.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	401
8.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk	402
8.8	Förslagen till förordningar om ändring i följande förordningar om läroplaner: SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251, SKOLFS 2010:255, SKOLFS 2011:144, SKOLFS 2012:101 och SKOLFS 2013:148	403
Referenser		405
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:91	435
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:109	445
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2021:21	447

Sammanfattning

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 rektorers 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.

Statligt stöd till läromedelsproduktion

Det saknas läromedel i vissa ämnen och för vissa elevgrupper. Det handlar exempelvis om läromedel i vissa yrkesämnen, modersmål och nationella minoritetsspråk samt för elever med vissa funktionsnedsättningar. De små volymerna gör att produktionen inte blir lönsam och att kommersiella läromedelsproducenter därmed har begränsat intresse av att ta fram läromedel inom dessa områden.

För att stimulera till ökad produktion och stärka utbudet på marknaden föreslår utredningen att Skolverket kontinuerligt ska fördela ett statligt produktionsstöd. Stödet ska fördelas inom områden där Läromedelsnämnden konstaterat att det råder brist.

Dessutom anser utredningen att Läromedelsnämnden ska ha möjlighet att fördela bidrag för framtagande av läromedel och lärarhandledningar av särskilt hög kvalitet. Det skulle exempelvis kunna handla om ämnen där det finns tydliga tecken på bristfälliga resultat. Utredningen menar att satsningar på läromedel av särskilt hög kvalitet skulle kunna vara ett lämpligt komplement till de omfattande statliga satsningar som görs på exempelvis kompetensutveckling för lärare. Lärares didaktiska kompetens och ämneskunskap har självklart avgörande betydelse för undervisningens kvalitet, men de läromedel och lärarhandledningar läraren har till sitt förfogande spelar också en väsentlig roll för att främja elevernas kunskapsutveckling.

Tillgång till kostnadsfria läromedel för elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

Inom vuxenutbildningen får elever vanligen köpa sina läromedel själva, med undantag för elever i utbildning i svenska för invandrare som får kostnadsfria läromedel. Utredningen föreslår att även eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ska få tillgång till läromedel utan kostnad. Många av dessa elever har låga inkomster och kan inte prioritera att köpa de läromedel som de har behov av för sin utbildning. Det förekommer därför att lärare anpassar undervisningen så att elever kan delta utan läromedel, även om det innebär att eleverna får sämre förutsättningar till lärande än om läromedel hade använts.

De vuxna eleverna som berörs av förslaget får med tillgång till kostnadsfria läromedel ökade möjligheter att nå utbildningens mål vilket förbättrar förutsättningarna för vidare studier och deltagande i samhälls- och arbetsliv.

Statistik och nationell uppföljning

Den statistik som Skolverket redovisar saknar för närvarande särskilda uppgifter om skolornas läromedel. I statistiken redovisas skolhuvudmännens kostnader för lärverktyg, som inkluderar läromedel, men även en mängd andra, sinsemellan disparata slags kostnader. Utredningens föreslagna definition av läromedel möjliggör en mer detaljerad statistikinsamling avseende huvudmännens kostnader för läromedel och skapar även förutsättningar för att jämföra med kostnaderna för andra lärverktyg. Statistiken skulle ge en värdefull nationell överblick över tillgången till aktuella läromedel på Sveriges skolor.

Försäljningsstatistik från branschen tyder på att skolornas kostnader för läromedel inte har ökat i takt med den allmänna utvecklingen av skolornas övriga kostnader. Officiell statistik om kostnader för läromedel kan synliggöra olika ekonomiska prioriteringar.

Skolverket bör också i den nationella uppföljningen, bland annat i sina lägesbedömningar, i ökad omfattning beskriva frågor om tillgång till läromedel och om hur lärare använder och värderar läromedel.

Lärarytbildningarna

Examensbeskrivningarna för lärarexamina innehåller för närvarande inga krav på att blivande lärare ska ha kunskaper om läromedel och lärarhandledningar. Däremot ska lärarstudenter bland annat visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg. Utredningen anser att lärarytbildningen i högre utsträckning bör stärka studenters förmåga att värdera och använda läromedel i undervisningen och föreslår därför en ändring av examensbeskrivningarna.

Genom det nya examenskravet kan det säkerställas att alla lärarytutbildningar behandlar väsentliga frågor om läromedel, vilket kan få långsiktiga effekter av betydelse för attityder, medvetenhet och kunskap om läromedel.

Forskning och innovation

Det behövs mer kunskap och forskning om läromedel. Utredningen föreslår därför att Skolforskningsinstitutet ska utlysa medel till forskning om hur läromedel på bästa sätt kan nyttjas för att ge alla elever goda förutsättningar att nå så långt som möjligt.

Bland annat behövs mer forskning om hur digitaliseringen påverkat användandet av läromedel. Försäljningen av helt digitala läromedel utan tryckta komplement har ökat, men det som lärare främst efterfrågar är läromedel som består både av tryckta och digitala komponenter. Samtidigt riktas viss kritik mot de digitala läromedlen både från elever och lärare. Utredningen ser en risk med att skolor överger läroböcker utan noggranna konsekvensanalyser. De pedagogiska utmaningar som lärare och elever noterar med de digitala läromedlen behöver studeras närmare.

Utöver forskning behövs innovation, bland annat avseende digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning. Utredningen föreslår därför att Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ges i uppdrag att utreda förutsättningar för myndighetens arbete med att främja innovation. För att alla elever ska kunna ta del av läromedel på ett likvärdigt sätt krävs att läromedlen anpassas och tillgängliggörs för elever med funktionsnedsättning och deras olika förutsättningar och behov.

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 formuleringar 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.

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.

1 Författningsförslag

1.1 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 §¹§

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, grund-

¹ Senaste lydelse 2020:605.

särskola, 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.

1²§

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 §§).

² Senaste lydelse 2018:1098.

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 bedriver 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.

8³ §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

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

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till de läromedel och andra läroverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling, samt erbjudas näringsriktiga skolmältider.

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

10 kap.

10 §

Utbildningen ska vara avgiftsfri.

³ Senaste lydelse 2017:1115.

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 *de läromedel* och andra lärverktyg, *inklusive böcker och läroböcker*, som behövs för en *god kunskapsutveckling*, 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 *de läromedel* och andra lärverktyg, *inklusive böcker och läroböcker*, som behövs för en *god kunskapsutveckling*, samt 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 lärverktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning* samt erbjudas näringsriktiga skolmåltider.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *de läromedel* och andra lärverktyg, *inklusive böcker och läroböcker*, som behövs för en *god kunskapsutveckling*, samt 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 lärverktyg som behövs för en *tids-*

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *de läromedel* och andra lärverktyg, *inklusive böcker*

enlig utbildning samt erbjudas *och läroböcker*, som behövs för näringsriktiga skolmåltider. en *god kunskapsutveckling*, samt 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 lärvärktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning*. Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *de läromedel* och andra lärvärktyg, *inklusive böcker och läroböcker*, som behövs för en *god kunskapsutveckling*.

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

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

18 kap.

17⁴§

Utbildningen i gymnasiesärskolan ska vara avgiftsfri.

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärvärktyg som behövs för en *tidsenlig utbildning*. Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till *de läromedel* och andra lärvärktyg, *inklusive böcker och läroböcker*, som behövs för en *god kunskapsutveckling*.

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

20 kap.

7⁵§

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 *Elever inom utbildning på grundläggande nivå, inom sär-* att böcker och andra lärvärktyg,

⁴ Senaste lydelse 2012:109.

⁵ Senaste lydelse 2020:446.

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.

skild 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 kostnad för eleverna.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel att 1 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Statsbidrag enligt denna förordning lämnas för produktion av läromedel i ämnen där det är brist på lämpliga läromedel.

1⁶§

Statsbidrag enligt denna förordning lämnas för produktion av läromedel *och lärarhandledningar* i ämnen där det är brist på lämpliga läromedel *eller finns behov av läromedel och lärarhandledningar av särskilt god kvalitet.*

Statsbidrag lämnas endast för produktion av

1. läromedel som är avsedda att användas vid

a) modersmålsträning i förskolan för barn med annat modersmål än svenska,

b) undervisning som står under tillsyn av Statens skolinspektion,
2. tolkordlistor.

3⁷§

Frågor om statsbidrag till produktion av läromedel för elever med *funktionsbinder* prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Frågor om statsbidrag till produktion av läromedel för elever med *funktionsnedsättning och för produktion av lärarhandledningar till sådana läromedel* prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Ansökan om statsbidrag görs hos myndigheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

⁶ Senaste lydelse 2008:615.

⁷ Senaste lydelse 2008:395.

1.3 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) ska ha följande lydelse.

Bilaga 2⁸

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

EXAMENSORDNING

Yrkeslärarexamen

Färdighet och förmåga

För yrkeslärarexamen ska studenten

– visa kommunikativ förmåga i lyssnande, talande och skrivande till stöd för den pedagogiska verksamheten,

– visa förmåga att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial,

– visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten samt att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna, och

Grundlärarexamen

Färdighet och förmåga

För grundlärarexamen ska studenten också

– visa kommunikativ förmåga i lyssnande, talande och skrivande till stöd för den pedagogiska verksamheten,

– visa förmåga att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial,

⁸ Senaste lydelse 2021:216.

– visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten och att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna, och

Ämneslärarexamen

Färdighet och förmåga

För ämneslärarexamen ska studenten

– visa kommunikativ förmåga i lyssnande, talande och skrivande till stöd för den pedagogiska verksamheten,

– visa förmåga att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial,

– visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten och att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna, och

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (2010:2039) att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 24 §, samt närmast före 4 kap. 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

4 kap.

Bemyndigande

24 §

I 1 kap. 3 §, 3 kap. 2 a §, 15 kap. 17 § och 18 kap. 17 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om läromedel i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel avsedda för de skolformer som anges i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.5 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185) att det ska införas en ny paragraf, 5 kap. 16 §, samt närmast före 5 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

5 kap.

Bemyndigande

16 §

I 1 kap. 3 §, 3 kap. 2 a §, 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 § och 13 kap. 10 § skollagen (2010:80) finns bestämmelser om läromedel i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel avsedda för de skolformer som anges i första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 29 §, samt närmast före 2 kap. 29 § en ny rubrik av följande lydelse.

2 kap.

Bemyndigande

29 §

I 1 kap. 3 §, 3 kap. 2 a § och 20 kap. 7 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om läromedel i kommunal vuxenutbildning.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel avsedda för kommunal vuxenutbildning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk att det ska införas två nya paragrafer, 23 a och 23 b §§, samt närmast före 23 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Läromedelsnämnden

23 a §

Inom myndigheten finns ett särskilt rådgivande organ som benämns Läromedelsnämnden. Nämndens verksamhet syftar till att alla elever i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen har tillgång till läromedel av god kvalitet samt till att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling.

Nämnden ska

1. ansvara för framtagande av kvalitetskriterier för läromedel avsedda för de skolformer som avses i första stycket,

2. bevaka, samla och sprida information om läromedel för de skolformer som avses i första stycket, och

3. tillföra myndigheten sakkunskap i strategiska frågor om och föreslå utvecklingsinsatser avseende läromedel för de skolformer som avses i första stycket.

23 b §

Läromedelsnämnden består av generaldirektören, som är ordförande, och högst nio andra ledamöter.

I nämnden ska det finnas ledamöter som tillsammans besitter kunskap om läromedel för de skolformer som avses i 23 a §.

Ledamöter som inte är ordförande utses av regeringen för en bestämd tid. För ordföranden och varje annan ledamot utses i samma ordning en ersättare.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga⁹

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

Riktlinjer

Läraren ska

– organisera och genomföra arbetet så att eleven

– får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling,

– får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,

– får använda digitala verktyg på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,

⁹ Senaste lydelse SKOLFS 2021:5.

2.8 Rektorns ansvar

- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,
 - *lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar,*
 - alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero,
-

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga¹⁰

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

Riktlinjer

Läraren ska

- organisera och genomföra arbetet så att eleven
 - får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling,
 - får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,
 - får använda digitala verktyg på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,

2.8 Rektorns ansvar

- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt

¹⁰ Senaste lydelse SKOLFS 2021:6.

andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,

*– lärarna får förutsättningar
att välja läromedel och lärar-
handledningar,*

– undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga¹¹

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

Riktlinjer

Läraren ska

- organisera och genomföra arbetet så att eleven
 - får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling,
 - får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,
 - får använda digitala verktyg på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,
-

2.8 Rektorns ansvar

- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt

¹¹ Senaste lydelse SKOLFS 2021:7.

andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,

*– lärarna får förutsättningar
att välja läromedel och lärar-
handledningar,*

– undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga¹²

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.2 Kunskaper

Riktlinjer

Läraren ska

- organisera och genomföra arbetet så att eleven
 - får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling,
 - får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,
 - får använda digitala verktyg på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,

2.8 Rektorns ansvar

- skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges aktivt lärarstöd och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,

¹² Senaste lydelse SKOLFS 2021:8.

*– lärarna får förutsättningar
att välja läromedel och lärar-
handledningar,*

– undervisningen och elevhälsans verksamhet utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar eller det särskilda stöd samt den hjälp de behöver,

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).

2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga¹³

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.1 Kunskaper

Riktlinjer

Läraren ska

– organisera och genomföra arbetet så att eleven

– får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling,

– får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,

– får möjlighet att använda digitala verktyg på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,

2.6 Rektorns ansvar

– utbildningen utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra

¹³ Senaste lydelse SKOLFS 2021:9.

lärvverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,

*– lärarna får förutsättningar
att välja läromedel och lärarhand-
ledning,*

– undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar, särskilt stöd samt andra stödåtgärder som de behöver,

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga¹⁴

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.1 Kunskaper

Riktlinjer

Läraren ska

- | | |
|--|---|
| <p>1 i undervisningen beakta resultat av utvecklingen inom ämnesområdet och för undervisningen relevant pedagogisk och annan forskning, <i>och</i></p> | <p>2 i undervisningen beakta resultat av utvecklingen inom ämnesområdet och för undervisningen relevant pedagogisk och annan forskning,</p> |
| | <p>3 <i>organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling, och</i></p> |
| <p>4 organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda digitala verktyg på ett sätt som främjar kunskapsutveckling.</p> | |

¹⁴ Senaste lydelse SKOLFS 2021:10.

2.4 Rektorns ansvar

utbildningen utformas så att alla elever ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, genom bland annat bibliotek och digitala verktyg,

*lärarna får förutsättningar att
välja läromedel och lärarhand-
ledning,*

utbildningen utformas så att elever som är i behov av stöd får det,

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan

Regeringen föreskriver att bilagan till förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan ska ha följande lydelse.

1. Denna förordning ska kungöras i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS).
2. Förordningen träder i kraft den 1 juli 2023.

Bilaga¹⁵

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 Övergripande mål och riktlinjer

2.1 Kunskaper

Riktlinjer

Läraren ska

organisera och genomföra arbetet så att eleven

- får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling,
 - *får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling,*
- successivt får fler och större självständiga uppgifter och ökat eget ansvar,

2.6 Rektorns ansvar

utbildningen utformas så att alla elever, för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, ges handledning och får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet

¹⁵ Senaste lydelse 2021:11.

samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning, bland annat skolbibliotek och digitala verktyg,

*lärarna får förutsättningar att
välja läromedel och lärarhand-
ledning,*

undervisningen, elevhälsan och studie- och yrkesvägledningen utformas så att eleverna får den ledning och stimulans, de extra anpassningar, särskilt stöd samt andra stödåtgärder som de behöver,

2 Utredningens uppdrag och arbete

I detta kapitel redovisar Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel, nedan kallad utredningen, uppdraget i den del som gäller läromedel, utifrån hur uppdraget är beskrivet i direktiven. Vi beskriver också kortfattat hur vi samlat in empiri och redogör för de kontakter vi har haft i utredningsarbetet. Dessutom definieras några av de vanligt förekommande begreppen i betänkandet.

2.1 Uppdrag

Direktiven anger att den övergripande uppgiften för utredningen när det gäller läromedel var att:

- 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.¹

Utredningen har valt att presentera de två delarna i uppdraget, skolbibliotek respektive läromedel, i två skilda betänkanden. Föreliggande betänkande, SOU 2021:70, som är utredningens slutredovisning, rör endast läromedel. Den del av uppdraget som behandlar skolbibliotek har redovisats i SOU 2021:3.

¹ Regeringen (2019b), Regeringen (2020a) och Regeringen (2021a).

2.2 Metod och genomförande

Utredningen har under arbetet med läromedel tagit del av aktuell forskning, rättspraxis, enkäter, statistik och annan litteratur inom fältet. Vi har även genomfört enkätundersökningar, hearings, intervjuer och andra typer av samtal med bland annat elever och lärare samt olika experter på läromedel. Empiriinsamlingen redovisas i de delar av utredningens betänkande där kunskapsunderlagen har fått betydelse för förslagen och bedömningarna. På grund av coronapandemin har flertalet möten genomförts digitalt. Enkät- och intervjufrågor, sammanställningar av resultat av enkäterna och anteckningar från hearings redovisas av utrymmesskäl inte i sin helhet i betänkandet.

2.2.1 Enkäter, hearings och möten

Elever, lärare, rektorer och skolchefer

För att få en bild av elevers, lärares och rektorers erfarenheter och behov, har utredningen genomfört hearings, intervjuer och besök på skolor. Samtalen har handlat om attityder till läromedel, tillgång till läromedel samt användande och val av läromedel. Även lärarhandledningar och andra undervisningsmaterial har diskuterats.

Sammanlagt har utredningen genomfört fyra hearings med elever, elva hearings med lärare och två med rektorer. Vid våra hearings med lärare och elever var antalet deltagare vid varje tillfälle mellan 5 och 15 personer. Rektorsgrupperna bestod av cirka 10 personer vardera. Vi har strävat efter en god geografisk spridning men också säkerställt att det funnits en spridning avseende skolformer, skolor av olika storlek och kommunala och fristående skolor.

Hearings med elevgrupperna har genomförts på plats på skolor såväl som digitalt. Grundskoleelever som deltagit har gått på mellanstadiet och högstadiet. Hearings har även genomförts med elever inom gymnasieskolan och inom svenska för invandrare. Vidare har vi intervjuat elever på grundläggande nivå inom vuxenutbildningen. Utredningen har också träffat elevorganisationerna vid två tillfällen.

De lärare som deltagit har undervisat i olika skolformer, ämnen, kurser och ämnesområden. Utöver hearings med blandade lärargrupper bjöd utredningen specifikt in till två hearings med lärare

inom vuxenutbildningen, två med lärare inom förskoleklassen och en med lärare inom det praktisk-estetiska fältet. För att ytterligare bredda kunskapen om lärares erfarenheter har utredningen haft flera möten med undervisningsråd på Skolverket som i sitt arbete har täta kontakter med lärare som bedriver undervisning inom yrkesämnena, vuxenutbildning eller för nyanlända elever.

Utredningen har även skickat en enkät till tolv ämneslärares föreningar. Fem av ämneslärares föreningarna besvarade enkäten skriftligt och sex av dem deltog i en hearing. I samband med dessa kontakter genomförde två av ämneslärares föreningarna, Svensklärares förening och Sveriges matematiklärares förening, även egna enkäter via sociala medier. Svensklärares förening fick in cirka 90 svar och Sveriges matematiklärares förening fick svar från cirka 140 lärare. Utredningen har tagit del av resultaten från dessa enkäter.

Utredningen har även genom Sveriges Kommuner och Regioner ställt frågor till 40 skolchefer för att ta reda på hur de såg på skolhuvudmannens roll när det gäller läromedel och hur de resonerade om läroböcker respektive digitala läromedel. Endast tre skolchefer svarade. För att få djupare förståelse för skolhuvudmannens ekonomiska prioriteringar skickades även en enkät via e-post till skolcheferna inom de fjorton huvudmän som enligt Läromedia bokhandel köpt läromedel för lägst summa per elev under de senaste fem åren.² Fyra svar inkom.

Kantar Sifo och Ungdomsbarometern genomförde under 2020–2021, på uppdrag av intresseorganisationen Läromedelsförfattarna, enkäter för att undersöka olika målgruppers syn på läromedel. Resultaten av dessa enkäter har varit värdefull empiri för utredningen. De enkäter som riktade sig till föräldrar och elever besvarades av vardera ungefär 1 000 personer. Dessutom skickades enkäter till nästan 600 lärare och drygt 500 intervjuer med rektorer genomfördes.

Läroinnehåll, läroinnehåll och forskning

För att få förståelse för läroinnehållens syn på läromedel, skickade utredningen en enkät till lärosäten som erbjuder läroinnehåll, bland annat med en fråga om hur läroinnehållena förbereder de bli-

² Utredningen valde att ställa frågan till Läromedia bokhandel eftersom företaget är Sveriges största distributör av läromedel och därmed har god överblick över marknaden.

vande lärarna på att göra medvetna val av läromedel och andra undervisningsmaterial. Tretton lärosäten besvarade enkäten.³

Utredningen har också mött Lärarutbildningskonventets arbetsutskott för att få en tydligare bild av hur läromedel behandlas inom lärarutbildningarna.⁴

Utredningen har därutöver identifierat lärarstudenter som en viktig målgrupp. För att få reda på hur dessa upplever att de genom utbildningen stärker sin förmåga att använda och välja läromedel bistod Lärarnas Riksförbunds studerandeförening och Lärarförbundet student utredningen med att våren 2021 dela en webbenkät med sina medlemmar. 59 lärarstudenter besvarade enkäten.

Utredningen har också haft kontakt med ett flertal andra representanter från akademien. Genom en workshop och intervjuer med forskare inom läromedelsfältet har utredningen strävat efter att fördjupa sin förståelse för olika vetenskapliga perspektiv på läromedel.⁵ Utöver detta har en forskningsöversikt tagits fram på uppdrag av utredningen, se nedan.

Myndigheter och kommunalförbund

Vi har under arbetet i synnerhet haft kontakt med Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Utöver de myndigheter som finns representerade i utredningens expertgrupp har vi haft möten och andra kontakter med följande: Göteborgsregionen, Institutet för språk och folkminnen, Integritetsskyddsmyndigheten, kommunalförbundet Fyrbodalen, Kunskapsförbundet Väst, Medierådet, Myndigheten för tillgängliga medier, Sameskolstyrelsen, Skolforskningsinstitutet, Swedac, Tillväxtverket och Unesco Sverige.

Utöver detta har utredningen under våren 2021 presenterat delbetänkandet om skolbibliotek för ett flertal kommuner, ofta vid möten som organiserats av kommunalförbund eller regional biblio-

³ De lärosäten som besvarade enkäten var Chalmers tekniska högskola, Gymnastik- och idrotts-högskolan, Göteborgs universitet, Högskolan i Jönköping, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

⁴ Lärarutbildningskonventet är en sammanslutning av ansvariga för lärarutbildningen vid universitet och högskolor med examensrätt att utfärda lärarexamen.

⁵ Utredningen har haft kontakt med flera forskare, bland annat Kristina Danielsson, professor vid Stockholms universitet, Caroline Graeske, biträdande professor vid Luleå tekniska universitet, Christina Olin Scheller, professor vid Karlstads universitet, Andreas Ryve, professor vid Mälardalens högskola, Staffan Selander, professor emeritus, Tomas Widholm, docent vid Linköpings universitet och Anna Åkerfeldt, docent vid Stockholms universitet.

teksverksamhet. I dessa sammanhang har också frågor om läromedel lyfts, och flera kommuner har bidragit med sina erfarenheter.

Organisationer, föreningar, nätverk och företag

Utredningen har under arbetets gång haft kontakter med flera organisationer och föreningar med engagemang i frågor om läromedel, bland annat arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt elev- och studentorganisationer, som nämnts ovan. Kontakterna har bestått av möten, telefonsamtal, rundabordssamtal med mera. Utredningen har även genomfört en enkät för att undersöka utbudet av läromedel inom vissa smalare områden, såsom läromedel för modersmålsundervisning. Denna enkät skickades till Läromedelsföretagen, Läromedia bokhandel och Läromedelsförfattarna. Svar inkom från samtliga.

För att ta del av kunskaper och erfarenheter om läromedel på nationella minoritetsspråk skickade vi våren 2021 också en enkät till 21 organisationer som representerar Sveriges nationella minoriteter, inklusive urfolket sameer. Fem svar inkom.⁶

Genom Skolverkets nationella programråd för yrkesutbildning fick utredningen också möjlighet att träffa ett flertal bransch- och intresseorganisationer samt representanter från arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Utredningen deltog i möten med samtliga tolv programråd och fick ta del av erfarenheter angående bland annat tillgång till och brister på läromedel från exempelvis Sveriges bagare och konditorer, Sveriges Läs- och Säkerhetsleverantörers Riksförbund och Byggbranschens yrkesnämnd.

Vi har också haft kontakter med följande aktörer: Friskolornas riksförbund, Gleerups, Gruppen för läsning av facklitteratur i skolan (GLÄFS), Idéburna skolors riksförbund, Liber, Lärarförbundet, Lärarförbundet student, Lärarnas riksförbund, Lärarnas Riksförbunds studerandeförening, Läromedelsföretagen, Läromedelsförfattarna, Läromedia bokhandel, Nationalencyklopedin, NTA Skolutvecklingsprogram, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning FUB, Sambruk, SO-rummet, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Sveriges Elevråd – SVEA, Sveriges författarförbund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges skolledar-

⁶ Svar inkom från Renägarförbundet, Sáminuorra, Svenska Samernas Riksförbund, Sverigefinländarnas delegation och Wizo.

förbund Swedish Edtech Industry, Swedish edtest och Vuxenutbildningen i Sverige, ViS.

Utredningen har också mött flera av riksdagens partier för att beskriva delbetänkandet om skolbibliotek. I dessa sammanhang har representanter för partierna även delgett oss sina synpunkter på läromedel.

2.2.2 Kunskapsöversikt

Under hösten 2020 gav utredningen Caroline Graeske, biträdande professor vid Luleå tekniska universitet, i uppdrag att ta fram en kunskapsöversikt. Syftet var att klargöra vilka funktioner läromedel kan ha i undervisningen och hur analoga respektive digitala läromedel samt lärarhandledningar kan stödja elevers lärande respektive lärares undervisning. Caroline Graeske överlämnade den slutgiltiga versionen av sin kunskapsöversikt till utredningen den 1 mars 2021. Översikten har bidragit med väsentlig sakkunskap från vetenskapliga studier om läromedel. Den behandlar frågor om hur läromedel används i undervisningen, om vad som kännetecknar ett väl fungerande läromedel och om lärarhandledningens betydelse. Kunskapsöversikten har utgjort ett värdefullt underlag i utredningens analysarbete och vi refererar återkommande till översikten, särskilt där den har bidragit till utredningens slutsatser.

2.2.3 Expertgrupp

Till utredningen har en expertgrupp knutits med sakkunniga och experter som utsetts av Utbildningsdepartementet. I expertgruppen har företrädare för Utbildningsdepartementet, Kulturdepartementet, Finansdepartementet, Kulturrådet, Kungliga biblioteket, Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten ingått. Under utredningen har tre möten som specifikt gällt läromedel genomförts med de sakkunniga och experterna. Genom bilaterala kontakter har utredningen också fått hjälp av andra representanter från myndigheterna och departementen.

Utredningen har exempelvis haft värdefulla kontakter med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolinspektionen. Specialpedagogiska skolmyndigheten har för utredningen redogjort för myndig-

hetens läromedelsuppdrag. Skolinspektionen genomförde under 2020–2021 en tematisk kvalitetsgranskning om kvalitetssäkring och val av läromedel med fokus på läromedel i samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9. Utredningen har haft kontinuerlig kontakt med Skolinspektionen om detta.

2.2.4 Referensgrupp

Utredningen har tillsatt en referensgrupp som har bistått utredningen med erfarenheter och kunskap om skilda perspektiv på läromedel. Gruppen har bland annat diskuterat lärares förutsättningar att välja läromedel, lärarutbildningens och skolmyndigheternas betydelse samt viktiga funktioner som läromedel kan fylla. Referensgruppen har sammanträtt vid tre tillfällen under våren 2021. I referensgruppen ingick representanter från Karlstads universitet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Läromedelsföretagen, Läromedelsförfattarna, Mälardalens högskola och Skolverket.

2.2.5 Samråd med andra utredningar

Utredningen har samrått med följande andra statliga utredningar med angränsande uppdrag:

- Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05)
- Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet (S 2020:05)
- Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07).

2.3 Avgränsningar

Utredningens arbete när det gäller läromedel omfattar enligt direktiven förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Detta skiljer sig från utredningens uppdrag om skolbibliotek, som inte inkluderade vuxenutbildningen.

Förskolan ingår inte i utredningens uppdrag och omfattas inte heller av några av utredningens förslag eller bedömningar avseende läromedel.

2.4 Betänkandets disposition

Utredningens betänkande ger inledningsvis en bakgrundsbeskrivning av läromedel i kapitel 3. Därefter följer i kapitel 4 en redogörelse för hur medvetenheten och kunskapen om läromedel och lärarhandledningar kan stärkas. Kapitel 5 gäller elevernas tillgång till läromedel. I kapitel 6 beskrivs hur lärares förutsättningar att välja och värdera läromedel kan stärkas. Några av utredningens förslag och bedömningar svarar mot problem som berörs i flera av kapitlen. Vi har då valt att presentera förslaget i det sammanhang där det enligt vår bedömning har störst relevans. Konsekvenser av de samlade förslagen tas upp i kapitel 7. De författningsförslag som presenteras framgår av kapitel 1 och i kapitel 8 ges författningskommentarer.

I kapitel 4–6 lämnas förslag på författningsändringar och regeringsuppdrag. I ett antal frågor lämnas också mer allmänna bedömningar, utan förslag på särskilda regleringar eller myndighetsuppdrag.

Utredningens direktiv och tilläggsdirektiv finns i bilagor till betänkandet.⁷

2.5 Förklaringar av begrepp som används i flera kapitel

Lärarhandledning

Med lärarhandledning avses i detta betänkande ett material som är framtaget för att fungera tillsammans med ett specifikt läromedel för att stödja lärarens planering och genomförande av undervisningen. Den kan också ge läraren stöd till bedömningen av elevernas kunskaper och av den egna undervisningen. Lärarhandledningen kan vara både ett tryckt och ett digitalt material. Pedagogisk facklitteratur eller förslag på lektionsupplägg som inte är kopplade till ett specifikt läromedel betraktas i detta betänkande inte som lärarhandledningar.

⁷ Regeringen (2019a), regeringen (2020b) och regeringen (2021).

Läromedel

Enligt utredningens förslag är ett läromedel ett kvalitetssäkrat verk som är avsett att användas i undervisningen och som är tryckt eller digitalt. Ett läromedel ska också överensstämma med läroplanen för elevens skolform och med en kurs-, ämnes-, eller ämnesområdesplan. Vidare ska läromedlen vara utgivna av den som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art.

Det finns läromedel som består av både tryckta och digitala komponenter. Tryckta läromedel kallas även för läroböcker.

Det är ofta värdefullt att lärare kompletterar läromedel med exempelvis skön- och facklitteratur, filmer och digitala presentationer. Sådana böcker och resurser kallas i detta betänkande för andra undervisningsmaterial.

Lärverktyg

När utredningen använder ordet lärverktyg avser vi detsamma som regeringen i skollagens förarbeten och Skolverket i föreskrifterna om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän.

I förarbetena till skollagen har regeringen uttalat att begreppet lärverktyg beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål”.⁸ Läromedel är därmed en delmängd av helheten lärverktyg som också, enligt föreskrifter från Skolverket, innefattar sådana undervisningsmaterial som ”facklitteratur, tidningar, tidskrifter, broschyrer och annat tryckt material” därtill ”för undervisning framtagna kopior” samt olika verktyg som ”symaskiner, hyvelbänkar, datorer som används för undervisning”.⁹

⁸ Prop. 2009/10:165 s. 374.

⁹ Skolverkets föreskrifter (SKOLF5 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

3 Läromedel – en bakgrund

I följande kapitel redogör vi först i 3.1 översiktligt för gällande rätt avseende läromedel. I avsnitt 3.2 beskriver vi vad ett läromedel är och i 3.3 redogörs för vilka funktioner läromedel kan fylla. En beskrivning av hur statens roll på läromedelsmarknaden kan se ut i olika länder finns i 3.4, i 3.5 finns historiska perspektiv och i 3.6 beskrivs tidigare utredningars förslag om läromedel. Därefter gör vi en nordisk utblick i 3.7. I 3.8 redogör vi för aktörer på marknaden och i 3.9 beskrivs avslutningsvis distribution av och standarder för läromedel.

3.1 Gällande rätt

Skolförfattningarna innehåller endast ett fåtal bestämmelser om läromedel. Dessa bestämmelser beskrivs nedan översiktligt. Närmare beskrivningar av rättsliga aspekter på läromedel ges i kapitel 4–6.

3.1.1 Begreppen lärverktyg, läromedel och läroböcker

I skollagen används begreppet lärverktyg. I förarbetena till skollagen har regeringen uttalat att begreppet lärverktyg beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål”.¹ Begreppet lärverktyg inkluderar således bland annat läroböcker och digitala läromedel. Begreppen läromedel och lärobok är för närvarande inte definierade i skollagen och heller inte i skollagens förarbeten.

Anledningen till att begreppet lärverktyg infördes i skollagen var, enligt vad regeringen uttryckt i skollagens förarbeten, att detta begrepp ansågs vara anpassat till den moderna undervisningssituationen.

¹ Prop. 2009/10:165 s. 374.

Av förarbetena framgår att informationsteknologin inneburit stora förändringar avseende hur undervisningen bedrivs och vilken utrustning som eleverna använder. Införandet av begreppet lärverktyg avsåg att spegla denna utveckling.²

Som nämnts ovan framgår det av skollagens förarbeten att läromedel används för att elever ska nå utbildningens mål. Ibland behöver elever extra anpassningar eller särskilt stöd för att nå målen. Regeringen har i förarbeten till skollagen uttalat att särskilda läromedel som huvudregel anses falla inom ramen för stöd i form av extra anpassningar.³ Det finns ingen närmare beskrivning av innebörden av ”särskilda läromedel”, men enligt utredningens uppfattning avses läromedel med anpassningar som ökar elevens möjligheter att nå utbildningens mål.

Begreppen läromedel och lärobok används alltså för närvarande inte i skollagen, men de förekommer, liksom begreppet lärverktyg, i andra skolförfattningar:

- I läroplanerna används både begreppen läromedel och lärverktyg i de avsnitt som klargör rektors ansvar.⁴
- I skolförordningen (2011:185) används begreppen läromedel, läroböcker och lärverktyg i samband med reglering av kommunala bidrag till enskilda huvudmän.⁵
- I gymnasieförordningen (2010:2039) används begreppen läroböcker och lärverktyg i samband med reglering av kommunala bidrag till enskilda huvudmän.⁶
- I förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning används begreppet lärverktyg i samband med reglering av kommunal ersättning för utbildning i svenska för invandrare i folkhögskola.⁷

² Begreppet lärverktyg lanserades första gången i SOU 2003:15.

³ Prop. 2013/14:160 s. 21.

⁴ 2.8 SKOLFS 2010:37, 2.8 SKOLFS 2010:250 2.8 SKOLFS 2010:251, 2.8 SKOLFS 2010:255, 2.6 SKOLFS 2011:144, 2.4 SKOLFS 2012:101 och 2.6 SKOLFS 2013:148.

⁵ 14 kap. 4 § 2 p. skolförordningen (2011:185).

⁶ 13 kap. 3 § 2 p. gymnasieförordningen (2010:2039).

⁷ 6 kap. 21 § 2 p. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

3.1.2 Läromedel av god kvalitet

Enligt läroplanerna har rektorn ett särskilt ansvar för att eleverna får ”förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet”.⁸ Det saknas vägledning om vad som i läroplanerna närmare avses med läromedel av god kvalitet. Inte heller ges någon närmare vägledning om innebörden av att rektor ska ge eleverna ”förutsättningar” att använda sådana läromedel.

Tidigare läroplaner har haft relativt detaljerade regleringar om läromedel, se beskrivning i 3.5. De läroplaner som gällde från 1994 och fram till att de nuvarande trädde i kraft innehöll dock snarlika regler om läromedel som de nu gällande läroplanerna.⁹ För grundskolans del fanns det fram till 2011 också mer detaljerade regler om tillgång till läromedel i grundskoleförordningen, se kapitel 5.

Vid konstaterade kvalitetsbrister på skolor gäller generellt sett att Skolinspektionen kan besluta om olika åtgärder i syfte att komma till rätta med bristerna, mer om Skolinspektionen tillsyn i 4.1.2. En av de tänkbara åtgärderna är vitesföreläggande. I teorin skulle Skolinspektionen därför kunna vitesförelägga skolor för att komma till rätta med kvalitetsbrister avseende de läromedel som eleverna får tillgång till, men läroplansregleringen om läromedel av god kvalitet är allmänt hållen. Regler som är allmänt hållna kan begränsa möjligheten att använda vitesförelägganden. I en dom från våren 2020 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att ett vite som Skolinspektionen hade beslutat om på grund av brister i en skolas systematiska kvalitetsarbete inte kunde dömas ut för att det inte var tillräckligt preciserat. Reglerna om systematiskt kvalitetsarbete är, i likhet med reglerna om läromedel av god kvalitet, av generell karaktär och relativt allmänt hållna. Domstolen uttalade i målet att allmänt hållna regler kan begränsa möjligheterna att använda vitesförelägganden.¹⁰ Som nämnts saknas vägledning om vad som i läroplanerna närmare avses med läromedel av god kvalitet. Avsaknaden av en definition av läromedel innebär också att det egentligen inte framgår exakt vilka lärverktyg elever ska ges förutsättningar att använda. Skolinspek-

⁸ 2.8 SKOLF 2010:37, 2.8 SKOLF 2010:250, 2.8 SKOLF 2010:251, 2.8 SKOLF 2010:255, 2.8 SKOLF 2011:144, 2.4 SKOLF 2012:101 och 2.6 SKOLF 2013:148.

⁹ 1994 års läroplaner för de obligatoriska och frivilliga skolformerna angav att rektorn hade ett särskilt ansvar för att eleverna fick tillgång till läromedel av god kvalitet och annat stöd för att själva kunna söka och utveckla kunskaper, bland annat bibliotek, datorer och andra hjälpmedel.

¹⁰ Högsta förvaltningsdomstolens dom den 28 maj 2020 i mål nr 1593-19.

tionen har därför sannolikt begränsade möjligheter att använda vitesförelägganden som ett verktyg för att förmå skolor att åtgärda brister avseende läromedel.

3.1.3 Personuppgifter i digitala läromedel

I digitala läromedel förekommer personuppgifter som namn och e-postadresser, så kallade ”användarkontouppgifter”. Personuppgifter kan också registreras i de digitala läromedlen när elever och lärare skapar egna texter i läromedlet, exempelvis svarar på övningar eller gör anteckningar och tillägg.¹¹ För personuppgiftsbehandlingar i digitala läromedel gäller bestämmelserna i EU:s allmänna dataskyddsförordning, GDPR.¹²

Personuppgiftsansvar

Huvudmannen har personuppgiftsansvar och behöver därmed se till att alla behandlingar av personuppgifter i digitala läromedel sker på ett korrekt sätt.¹³

Det förekommer att förlag behandlar personuppgifterna i digitala läromedel för skolornas räkning. I dessa fall ska den personuppgiftsansvariga, det vill säga huvudmannen, teckna ett personuppgiftsbiträdesavtal med förlaget.¹⁴

Rättslig grund

För att det ska vara tillåtet att behandla personuppgifter behövs en så kallad rättslig grund att stödja sig på. En av de rättsliga grunderna är behov av att behandla personuppgifter för att kunna utföra ”en

¹¹ Gleerups Utbildning AB (2018).

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹³ Utbildningsnämnden eller motsvarande nämnd är personuppgiftsansvarig för kommunala skolhuvudmän. På fristående skolor är det styrelsen eller motsvarande funktion.

¹⁴ I juli 2020 meddelade EU-domstolen dom i det så kallade Schrems II-målet, EU-domstolens dom i mål C-311/18. Domen får konsekvenser för skolors möjligheter att använda molntjänster från leverantörer utanför EU, exempelvis från Microsoft eller Google. På grund av domen försenas även införandet av digitala nationella prov.

uppgift av allmänt intresse”.¹⁵ I skolan kan det enligt Integritetsskyddsmyndigheten exempelvis vara nödvändigt att behandla elevers personuppgifter för att tillhandahålla, anordna och bedriva undervisning, administrera närvaro, dokumentera kunskaper och notera uppgifter i en skriftlig individuell utvecklingsplan.¹⁶

Det är inte rättsligt prövat huruvida personuppgiftsbehandlingar i digitala läromedel kan anses vara nödvändiga. Inför dataskyddsförordningens ikraftträdande ifrågasatte några kommuner om kravet på nödvändighet är uppfyllt för personuppgiftsbehandlingar i digitala läromedel, eftersom de menade att åtminstone vissa digitala läromedel borde kunna hanteras på sådant sätt att personuppgifter inte behöver behandlas. Regeringen konstaterade att det är den personuppgiftsansvarige, det vill säga skolhuvudmannen, som ansvarar för att bedöma nödvändigheten.¹⁷

Vissa personuppgifter, så kallade känsliga personuppgifter, har ett starkare skydd. För en elev i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning är alla personuppgiftsbehandlingar, även sådana som kan förekomma i digitala läromedel, en behandling av känsliga personuppgifter.¹⁸

3.2 Vad är ett läromedel?

Det saknas som framgår ovan en definition av ordet läromedel. Av våra kontakter med lärare, rektorer och lärarutbildare framgår att en gängse uppfattning är att läromedel är ett tryckt eller digitalt förlagsproducerat material som är avsett att användas i undervisningen. Ofta finns det även andra associationer som förknippas med ordet läromedel, såsom att materialet ska överensstämma med gällande kurs- och ämnesplaner samt läroplaner, vara objektivt och utgå från

¹⁵ Artikel 6.1 e Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter.

¹⁶ Integritetsskyddsmyndigheten (2021).

¹⁷ Prop. 2017/18:218 s. 68. Det förekommer också vissa personuppgiftsbehandlingar i skolan där den rättsliga grunden samtycke kan användas, exempelvis för fotografering. Inte heller skolors möjlighet att använda den rättsliga grunden samtycke för personuppgiftsbehandlingar i digitala läromedel har prövats rättsligt.

¹⁸ Prop. 2017/18:218 s. 143. Anledningen till att all behandling av personuppgifter inom dessa skolformer är behandling av känsliga personuppgifter är att endast elever med funktionsnedsättning tillhör målgruppen för dessa skolformer. Enbart uppgiften om att eleven går i en av dessa skolformer innebär därmed att man får reda på en uppgift om elevens hälsa.

aktuell forskning. Det finns också förväntningar på hur bilder och texter ska utformas i ett läromedel för att stärka elevers lärande.

Det kan emellertid finnas skillnader i hur enskilda lärare och rektorer uppfattar ordet läromedel och avsaknaden av en begreppsbestämning försvårar beslut, diskussioner och utvecklingsinsatser. Utredningen föreslår att det i skollagen införs en definition av begreppet läromedel. Följande definition föreslås: ”kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen”. Läromedel ska också, enligt utredningens författningsförslag, ”överensstämma med en kurs-, ämnes-, eller ämnesområdesplan samt läroplanen. Läromedel ska dessutom ”vara utgivna av den som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art”. Se vidare 4.7.1.

Fördjupade resonemang om definitioner och avgränsningar samt förslag om hur skollagens regler om läromedel bör kompletteras med myndighetsföreskrifter om kvalitetskriterier, finns i kapitel 4, där också andra undervisningsmaterial som lärare nyttjar beskrivs.

Utöver läromedel är det relativt vanligt att lärare använder pedagogisk facklitteratur.¹⁹ Sådan litteratur kan exempelvis behandla lärares ledarskap, undervisning av nyanlända elever eller rollen som förstelärare. Denna form av litteratur för lärare spänner från undervisningsnära material med konkret metodisk vägledning till mer vetenskapliga eller populärvetenskapliga genrer. Pedagogisk facklitteratur är, enligt utredningen, inte att betrakta som läromedel då böckerna riktar sig endast till lärare och inte till elever och därmed inte är avsedda att användas direkt i undervisningen. Det finns emellertid likheter med lärarhandledningar. Den pedagogiska facklitteraturen saknar dock vanligen koppling till specifika läromedel.

¹⁹ Läromedia bokhandel uppskattar, enligt uppgift till utredningen den 15 april 2021, att inresset för denna litteratur är stort. Även i utredningens hearings med lärare har många beskrivit värdet av sådana böcker.

3.2.1 Innehåll och form

Läromedel som överensstämmer med en hel kurs- eller ämnesplan kallas ofta för heltäckande läromedel eller basläromedel.²⁰ Det är vanligt att sådana läromedel består av en serie med flera fristående verk för exempelvis olika årskurser eller stadier.

Läromedel innehåller också ofta flera olika komponenter. Det är exempelvis brukligt att det tillhör en lärarhandledning. För yngre årskurser är det en relativt vanlig konstruktion att ett läromedel består av en textbok och en tillhörande övningsbok, ofta med någon form av färdighetsträning. Ett läromedel kan också bestå av flera fristående komponenter som behandlar olika delar av en kurs- eller ämnesplan. Det kan till exempel handla om ett läromedel i ämnet svenska där en bok behandlar grammatiken, en annan litteraturhistorien och så vidare. Dessutom kan det till läroböcker finnas olika former av kompletterande digitalt material.

Det finns läromedel som består av en tryckt lärobok, läromedel som är helt digitala och läromedel som utgör en kombination av tryckt bok och digitala komponenter. Enligt en undersökning som Liber tagit fram genom analys- och undersökningsföretaget Novus, efterfrågas den kombinerade varianten i störst utsträckning.²¹

Digitala läromedel görs tillgängliga av läromedelsproducenterna för användarna genom tidsbegränsade licenser.²² Licenser kan vara personliga men även rikta sig till exempelvis en hel skola. Vissa läromedelsproducenter paketerar licenser och ger rabatt till skolor och skolhuvudmän om andelen elev- och lärarlicenser överskrider ett visst antal. Det kan således vara ekonomiskt fördelaktigt för skolor och skolhuvudmän att ingå ett större avtal med en läromedelsproducent. När skolor bestämmer sig för att använda digitala läromedel från en och samma producent i flera ämnen, eller när en huvudman

²⁰ Begreppet basläromedel har förekommit i äldre författningar, bland annat i 5 § förordningen (1982:393) om vissa statliga insatser beträffande läromedel, där det definierades som "material som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment enligt gällande läroplan och är ägnat att ge fasthet och sammanhang i studierna". I Läromedelsutredningen från 1971, SOU 1971:91 s. 9 användes beskrivningen "centrala" för läromedel som "direkt framställts för att täcka kvalitativt och/eller kvantitativt väsentliga delar av läroplanernas kursmoment".

²¹ Liber (2020a). 68 procent föredrar digitala läromedel tillsammans med tryckta läromedel, 22 procent föredrar att använda tryckta läromedel framför digitala läromedel och 8 procent föredrar digitala läromedel framför tryckta. 1 procent svarade "vet inte" på frågan om vilken typ av läromedel de föredrar.

²² Licenserna är vanligen giltiga under tolv månader, enligt uppgift från läromedelsbranschen.

beslutar att ett visst digitalt läromedel ska användas på flera skolor, får det också pedagogiska konsekvenser. Dessa beskrivs i 6.2.2.

3.2.2 Framtagning och kvalitetssäkring

Läromedel tas ofta fram som svar på ett specifikt behov. Behovet kan uppkomma exempelvis genom förändringar i kurs- och ämnesplaner eller genom att lärare eller elever uttrycker att de saknar läromedel inom ett område. Det kan också handla om att en läromedelsförfattare har en idé om ett nytt läromedel.²³

Läromedel behöver också med jämna mellanrum uppdateras för att texter och bilder ska vara aktuella. Revideringarna kan vara olika omfattande. Mindre ändringar i läroböcker genomförs vid nya tryckningar, vilket inte sällan görs årligen. Digitala läromedel kan ändras oftare. Generellt tycks dock läromedelsproducenter sträva efter att inte göra förändringar i läromedel under terminernas gång, då detta kan störa lärares planering av undervisningen. Hur ofta ett läromedel behöver genomgå en mer omfattande revidering beror bland annat på ämnets karaktär. I ämnet samhällskunskap är behovet av uppdateringar, enligt läromedelsbranschen, mest frekvent.²⁴

Den som tar fram ett läromedel behöver god kunskap om ämnet och ämnets didaktik men också om kurs- eller ämnesplanen och läroplanen samt om aktuell forskning både om ämnet och om ämnets didaktik. Nästan alla läromedelsförfattare som skriver för de etablerade förlagen är aktiva lärare eller forskare. Många läromedel täcker stora vetenskapliga områden och det är bland annat därför vanligt med flera författare. Även formgivare och illustratörer har en betydelsefull roll vid framtagande av läromedel. Redaktören, som även ibland benämns läromedelsutvecklaren, har en central funktion för att foga samman sådant som texter, bilder, uppgifter och sammanfattningar till en didaktisk helhet med tydlig progression.

För digitala läromedel påverkas den didaktiska utformningen av exempelvis filmer, animeringar, simuleringar, länkar till externa resurser och funktioner för textuppläsning. Här behöver den som tar fram

²³ Utredningen har under arbetet haft återkommande kontakter med läromedelsförfattare, läromedelsutvecklare och chefer från läromedelsproducenter och förlag. De har beskrivit sina erfarenheter av framtagning och kvalitetssäkring av läromedel. I detta avsnitt summeras deras beskrivningar.

²⁴ Uppgift från Läromedelsföretagen den 15 april 2021.

läromedlet även hantera frågor om navigering, inloggning, och koppling till skolans digitala plattformar för exempelvis elevregister och lärande. Digitala läromedel behöver även vara förenliga med EU:s allmänna dataskyddsförordning, se avsnitt 3.1.3.

Det är viktigt att läromedel utformas för att fungera för så många som möjligt. Läromedel behöver därför ha en hög allmän tillgänglighet, både fysiskt och kognitivt. Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, har på sin webbplats rekommendationer för detta, såväl när det gäller läroböcker som läromedel i digital form. Det handlar exempelvis om att texten i läromedlet ska gå att lyssna på (fysisk tillgänglighet) och att det behöver finnas lättlästa sammanfattningar eller liknande (kognitiv tillgänglighet).

Innan läromedel trycks eller publiceras digitalt behöver innehållet vara noggrant granskat, så att kvaliteten motsvarar elevers och lärares behov och förväntningar. Kvalitetssäkringen behöver pågå kontinuerligt under framtagningen av ett läromedel och görs bland annat genom att elever och lärare får lämna synpunkter på texter, bilder och uppgifter. Granskningen behöver också genomföras på en mer övergripande nivå. Här handlar det bland annat om att säkerställa att materialet presenteras i lämplig ordning. Läromedelsutvecklare kallar ibland detta för att läromedlet ska stödja ett ”undervisningsflöde”.

På etablerade förlag finns ofta utarbetade strukturer för granskning av läromedel före tryck eller revision, exempelvis genom kontakter med referensskolor och lärargrupper. Det är även möjligt för mindre läromedelsproducenter att säkra kvaliteten genom ett systematiskt arbete med innehåll och form. Kvalitetssäkringen kräver att personer med flera olika kompetenser involveras och att de som engageras ges goda förutsättningar att ta del av och lämna återkoppling på materialet. Det är också viktigt att det finns rutiner för hur synpunkter värderas och omhändertas.

Som framgår av ovan är det ett tidskrävande och komplext arbete att ta fram läromedel. Noggrannhet i alla led av framtagandet och kvalitetssäkringen är avgörande för läromedlets tillförlitlighet och ändamålsenlighet.

3.3 Läromedel fyller väsentliga funktioner

Läromedel är en central resurs för elever och lärare. Nedan redogör vi kortfattat för vilka funktioner läromedel fyller i skolväsendet, för elever och för lärare.

3.3.1 Stödjer lärandet

Läromedelsforskaren Tim Oates, verksam vid universitetet i Cambridge, konstaterar att väl fungerande läromedel är en nyckelfaktor för elevers kunskapsresultat. I artikeln ”Why textbooks count” visar han att det krävs högkvalitativa läromedel för att elever ska prestera bra.²⁵

Även David Steiner, forskare vid John Hopkins Institute for Education Policy, har påtalat potentialen i läromedel. Han har i artikeln ”What we know and where we need to go” beskrivit att läromedel är en avgörande faktor för att elever ska klara skolan framgångsrikt och han framhåller att läromedel med hög kvalitet och djup används i alla högpresterande skolsystem.²⁶

Enligt en metaanalys av tidigare läromedelsforskning, som 2013 har genomförts av Lianghuo Fan, Yan Zhu och Zhenzhen Miao vid University of Southampton kan syftet med att använda en lärobok vara att läroboken ger struktur i undervisningen.²⁷ Strukturen innebär bland annat att det finns en tydlig progression mellan olika kunskapsområden eller förmågor. Elever ställs genom läromedlet inför successivt alltmer utmanande uppgifter och texter, vilket kan främja deras kunskapsutveckling.

Även svenska forskare har intresserat sig för läromedels betydelse för elevers lärande. Bo Lindensjö och Ulf P Lundgren, professorer i statvetenskap respektive pedagogik, framhåller att utformningen av de pedagogiska texter som återfinns i läromedel utgör ”ett urval och en bestämd organisation av kunskap för lärande”.²⁸ Liknande tankar ger professor Staffan Selander och Ann-Christine Juhlin Svensson, doktor i pedagogik, uttryck för när de beskriver läromedlen som en ramfaktor som, i samspel med andra ramfaktorer, påverkar och sätter gränser för vad som är möjligt i undervisningen.²⁹

²⁵ Oates (2014).

²⁶ Steiner (2017).

²⁷ Fan, Zhu, & Miao (2013).

²⁸ Lindensjö & Lundgren (2000), s. 16.

²⁹ Selander & Juhlin Svensson (1995).

I utredningens hearings och enkäter framkommer att elever, lärare och lärarstudenter anser att läromedel har stor betydelse för elevers kunskapsutveckling. Även rektorer anger att läromedel är ett väsentligt verktyg för att stödja lärandet. Olika målgruppers attityder till läromedel beskrivs mer utförligt i 4.5.

Läromedel stödjer, enligt elever och lärare som utredningen mött, lärandet på flera olika sätt. Bland annat anger de att ändamålsenliga läromedel kan vara ett värdefullt verktyg för att skapa sammanhang och överblick över kunskapsområden. Detta kan bidra till att elever upplever tydlighet i sina studier. En elev uttryckte vid en av utredningens hearings att ”det blir rörigt när man inte har ett läromedel, man vet inte vad som gäller”.

Läromedel kan även vara ett sätt att anpassa undervisningen till alla elever. I utredningsbetänkandet *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* från 2021 framhålls att alternativa läromedel kan bidra till att alla elevers behov tillgodoses.³⁰ I ändamålsenliga läromedel finns också ofta alternativa uppgifter, texter eller liknande för elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd. Där kan också finnas material som utmanar de elever som kommit längre i sin kunskapsutveckling. På så vis underlättar läromedel lärarens arbete med att möta alla elevers behov och förutsättningar. Läromedlen kan på detta sätt främja elevers enskilda och självständiga arbete men de kan också bidra till att stärka samarbetet mellan eleverna.

Läroböcker såväl som digitala läromedel utgör en gemensam utgångspunkt som kan bidra till att lärandet sker i ett socialt sammanhang. Genom övningar och frågor i läromedlen uppmuntras elever till interaktion och till att inhämta och utveckla kunskaper tillsammans med andra. Det är i första hand lärarens didaktiska val i relation till läromedlets texter och uppgifter som avgör hur läromedel och andra undervisningsmaterial fungerar. Se vidare 4.3.1.

Läromedel underlättar vidare för eleverna när de ska repetera ett kunskapsområde. Lärare i svenska som andraspråk och i moderna språk har exempelvis beskrivit för utredningen att det ofta är viktigt för elevers lärande att öva på bland annat ord och uttal hemma och att läromedel i dessa sammanhang fyller en väsentlig funktion.

Lärare har också i utredningens hearings beskrivit att läromedel kan bidra till inspiration. Genom texter och bilder kan läromedel väcka elevers nyfikenhet, intresse och vilja att få veta mer om olika

³⁰ SOU 2021:11.

områden. Mer om vad som har betydelse för läromedels ändamålsenlighet i 6.3.

Professor Boel Englund har också beskrivit att läromedlet kan fylla en disciplinerande funktion. Med detta avser hon att läromedel bidrar till att hålla elever sysselsatta, vilket kan främja ordning och studiero. Genom läromedlet kan eleverna dessutom, enligt Englund, ”disciplineras” till att göra läxor.³¹ Lärare och rektorer har i utredningens hearings påpekat att det finns fördelar, särskilt vid fjärr- och distansundervisning, med att elever delvis kan arbeta självständigt med läromedlet.

3.3.2 Ökar likvärdigheten

Läromedel av god kvalitet kan bidra till att stärka likvärdigheten i skolan och ha betydelse för skolans kompensatoriska uppdrag, i enlighet med skollagens regler.

Rektorer och skolchefer har för utredningen framhållit att detta är en av de mest väsentliga funktioner som läromedel fyller. Även lärare och elever har i utredningens hearings beskrivit att läromedel kan främja likvärdigheten mellan skolor, men också mellan klassrum inom en och samma skola. Ändamålsenliga läromedel kan, beskriver rektorer, lärare och elever som utredningen mött, delvis kompensera för vissa brister i undervisningen. En rektor redogjorde exempelvis för hur en lärares undervisning uppfattades som mer ostrukturerad än lärarens ämneskollegas och att införskaffande av ett läromedel av god kvalitet stärkte likvärdigheten mellan klassrummen.

Det kan finnas flera skäl till att använda läromedel för att stärka likvärdigheten. Riksförbundet FUB som arbetar för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning, har för utredningen beskrivit att elever med intellektuell funktionsnedsättning ibland får bristande stöttning i undervisningen eftersom de får mer stöd av assistenter utan pedagogisk utbildning än av lärare. I de fallen, menar FUB, kan ändamålsenliga läromedel fylla en väsentlig kompensatorisk funktion.³²

Såväl Utredningen om en mer likvärdig skola som Jämlikhetskommissionen uttalade 2020 att läromedel kan ha betydelse för skolans

³¹ Englund (2006).

³² Uppgift från FUB den 7 april 2021.

kompensatoriska uppdrag.³³ Utredningen om en mer likvärdig skola framhåller att lärarkompetensen är betydelsefull för att stödja eleverna med de svagaste resultaten och att det finns skäl att oroa sig för ett ökat inslag av ”mindre lyckad undervisning”.³⁴ En väsentlig orsak till detta anses vara att bristen på utbildade lärare leder till att lärare måste undervisa i ämnen de inte har behörighet i, och att även personal utan pedagogisk utbildning används till undervisning. Ett sätt att hantera denna situation är, enligt Utredningen om en mer likvärdig skola, att stärka tillgången till utvecklade läromedel, eftersom sådana insatser enligt den utredningen skulle kunna minska andelen lågkvalitativ undervisning i skolan och därmed öka likvärdigheten. En högre tillgång till läromedel förväntas på detta sätt stärka likvärdigheten och skapa bättre förutsättningar för skolor att klara det kompensatoriska uppdraget.³⁵

Även Skolkommissionen pekar i sitt betänkande från 2017 på brister när det gäller likvärdigheten i skolan. Den ökade uppdelningen av skolor riskerar, enligt Skolkommissionen, att leda till försämrad likvärdighet i form av ökade kvalitetsskillnader mellan skolor. Skolkommissionen konstaterar att medel till skolan generellt sett fördelas med för liten hänsyn tagen till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget. Det finns heller inga garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser. Skolkommissionen framhåller också att i en jämförelse med OECD befinner Sverige sig långt ifrån de länder som investerar mest i utbildning.³⁶

Långtidsutredningen från 2019 konstaterar att den svenska grund- och gymnasieskolan ur ett likvärdighetsperspektiv har många styrkor men att det även finns förbättringspotential och reformutrymme. Som exempel på problematiska områden nämns avsaknaden av kompensatorisk fördelning av lärarkompetens och skillnaderna i uppmätt skolkvalitet.³⁷

Det finns alltså behov av att stärka likvärdigheten i skolan ytterligare. Läromedel kan, vilket även framgår av Utredningen om en mer likvärdig skola som refereras ovan, fylla en funktion när det kommer till att utjämna skillnader som uppstår på grund av lärarbristen. Elever har i utredningens hearings beskrivit att behovet av läromedel

³³ SOU 2020:28 och SOU 2020:46.

³⁴ SOU 2020:28, s. 566.

³⁵ Ibid.

³⁶ SOU 2017:35.

³⁷ SOU 2019:65, bilaga 7.

är större när lärares kompetens brister och flera lärare anger att deras behov av läromedel och lärarhandledningar var större när de var nya i yrket. Samtidigt påpekar även många erfarna lärare att läromedel och lärarhandledningar är väsentliga verktyg som kan bidra till att förnya lärares undervisning och utveckla deras didaktiska förmåga.

Skollagen anger att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.³⁸ Trots skollagens krav på likvärdighet konstaterar Utredningen om en mer likvärdig skola i sitt betänkande från 2020, att variationen mellan kommuner vad gäller faktiska resurser per elev i grundskolan är mycket stor och att det finns en risk att skolornas förutsättningar blir så olika att likvärdigheten påverkas negativt.³⁹ Vår utredning visar också att det finns stora skillnader mellan skolhuvudmän och skolformer när det gäller inköp av läromedel, vilket beskrivs mer ingående i kapitel 5.

Biträdande professor Caroline Graeske, som tagit fram en kunskapsöversikt om läromedel för denna utrednings räkning, framhåller att det faktum att många lärare, av ekonomiska skäl, tvingas begränsa inköpen av läromedel är oroväckande ”särskilt då skolans uppdrag är att erbjuda alla elever en likvärdig skola”.⁴⁰ Om tillgången till läromedel är olikvärdig finns det skäl att oroa sig för att detta påverkar likvärdigheten mer generellt. En god tillgång till läromedel för alla elever i alla skolformer är ett steg i utvecklingen mot en mer likvärdig skola.

3.3.3 Stärker elevers läsförståelse

Arbete med texterna i läromedlen kan på ett väsentligt sätt bidra till att utveckla elevers läsning. Läsförståelsen påverkar elevernas möjligheter att tillägna sig kunskaper i alla ämnen eller ämnesområden, kurser och delkurser, genom hela sin utbildning. Förmågan att läsa olika typer av texter är emellertid inte bara avgörande för möjligheterna till utbildning utan också för de flesta arbeten och fritidsaktiviteter. En fungerande demokrati förutsätter att samhällsmedborgarna kan tillägna sig information och dela erfarenheter och åsikter med varandra. Det finns därmed skäl att på många olika sätt stärka

³⁸ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

³⁹ SOU 2020:28.

⁴⁰ Graeske (2021), s. 7.

arbetet med elevers läsförståelse. Ett sätt att göra detta är att skolor ger elever god tillgång till läroböcker och att medvetet arbeta med texterna i dessa böcker.

I en rapport från 2019 om läsförståelseuppgifterna i OECD:s internationella kunskapsundersökning PISA⁴¹, framhåller Stefan Johansson, Alli Klapp och Monica Rosén, forskare vid Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, Göteborgs universitet, att god läsförmåga kommer att vara lika viktigt i morgondagens digitaliserade värld som den är i dagens. Digitaliseringen har förvisso inneburit omfattande spridning av andra informationskällor såsom video, bilder och ljudböcker men detta har, enligt nämnda forskare, inte nödvändigtvis gjorts på bekostnad av textbaserad information.⁴²

Även i digitala läromedel spelar verbaltext en avgörande roll. I 4.2.2, i avsnittet med underrubriken Möjligheter och utmaningar, redogör utredningen för hur utformningen av texten, tryckt eller digital, kan påverka elevers förståelse av innehållet.

Enligt läroplanerna för de obligatoriska skolformerna, gymnasie- och gymnasiesärskolan är det alla lärares ansvar att varje elev får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling.⁴³ Detta kan ske på flera sätt, exempelvis genom muntligt berättande och samtal, men läsning av olika texter är ett väsentligt sätt att utveckla språket. Skolverket refererar i kunskapsöversikten *Att läsa och förstå* till Keith Stanovich, professor i tillämpad psykologi och mänsklig utveckling vid University of Toronto. Stanovich menar att det inte räcker att elever exempelvis följer med i nyheterna på tv eller ser dokumentärfilmer för att utveckla sitt språk. I stället behöver elever, enligt Stanovich, läsa både mycket och varierad text. Han exemplifierar med att böcker skrivna för barn och ungdomar i genomsnitt innehåller 50 procent mer ord som är främmande för dem än TV-program riktade till vuxna.⁴⁴

⁴¹ PISA står för Programme for International Student Assessment.

⁴² Johansson med flera (2019).

⁴³ 2.2 SKOLFS 2010:37, 2.2 SKOLFS 2010:250, 2.2 SKOLFS 2010:251, 2.2 SKOLFS 2010:255, 2.1 SKOLFS 2011:144 och 2.1 SKOLFS 2013:148.

⁴⁴ Stanovich (2000) i Skolverket (2016a).

Läsandet sjunker

Läsningen är alltså central för elevers språkutveckling. Det är därför bekymmersamt att läsandet sjunker bland barn och unga. I Statens medieråds undersökning av barns och ungas medievanor framgår att läsningen av böcker eller tidningar sjunkit. Den senaste undersökningen, som publicerades 2019, visar den lägsta nivån någonsin. 2012 läste 23 procent av 17–18-åringarna dagligen på fritiden. 2018 var det 11 procent.⁴⁵ Det framgår också i analyserna av PISA från 2018, att andelen elever i Sverige som endast läser om de måste har ökat med drygt 17 procentenheter mellan 2009 och 2018.⁴⁶ Den internationella undersökningen PIRLS⁴⁷ från år 2016 visar en liknande trend. Här framkommer det att det är en relativt hög andel svenska elever i årskurs 4 som inte tycker om att läsa. Jämfört med övriga deltagande länder (studien genomfördes i cirka 50 länder) har Sverige tillsammans med Danmark minst andel elever som tycker mycket om att läsa. PIRLS pekar också på skillnader mellan könen. En lägre andel pojkar än flickor är positiva till läsning.⁴⁸

Även när man specifikt undersöker hur mycket elever läser i skolan märks en nedgång. Enligt en studie från 2020 av forskare inom läs- och skrivdidaktik har andelen elever i den svenska grundskolan som läser en hel sida löpande text eller mer per skoldag minskat signifikant mellan 2007 och 2017. Forskarna undersökte läsande av såväl skönlitteratur som sakprosa bland elever i årskurs 4–6 och 7–9. Studien visar bland annat att elever i mellanstadiet som inte läser en enda sida sakprosa om dagen har ökat från 22 procent 2007 till 33 procent 2017. Bland elever i högstadiet är ökningen av elever som inte läser en sida löpande text med sakprosa om dagen ännu högre. Under den undersökta tioårsperioden har denna andel ökat från 33 procent till 50 procent. Forskarna gör inga kopplingar till bruket av läroböcker men konstaterar att det behövs mer kunskap om hur stora mängder elever läser i skolan.⁴⁹

Av det som barn och unga läser utgör läroböcker en relativt hög andel. Nordicom, ett centrum för nordisk medieforskning vid Göteborgs universitet, genomför årligen en undersökning om den

⁴⁵ Statens medieråd (2019).

⁴⁶ Skolverket (2019c).

⁴⁷ PIRLS står för Progress in International Reading Literacy Study.

⁴⁸ Skolverket (2017).

⁴⁹ Vinterek med flera (2020).

svenska befolkningens medievanor. Enligt 2020 års undersökning var det i åldersgruppen 9 till 14 år betydligt fler som läste en lärobok (31 procent) än andelen som läste en fackbok (4 procent) varje dag. Motsvarande skillnad finns i åldersgruppen 15–24 år. Bland dessa svarade 26 procent att de läser en lärobok varje dag och 7 procent att de dagligen läser en fackbok.⁵⁰ Läroböckerna utgör därmed en väsentlig del av elevers läsande och utan tillgång till läromedel skulle läsningen av sakprosatext troligen vara mycket låg.

Elever behöver läsa sakprosa

Att elever i ringa utsträckning läser sakprosa⁵¹ är bekymmersamt av flera anledningar. Läroplanerna för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen anger att det är ett mål att elever ”kan söka sig till saklitteratur, skönlitteratur och övrigt kulturutbud som en källa till kunskap, självinsikt och glädje”.⁵² Av grundskolans kursplaner för svenska och svenska som andraspråk framgår att ”undervisningen ska /.../ bidra till att eleverna utvecklar kunskaper om olika former av sakprosa. I mötet med olika typer av texter, scenkonst och annat estetiskt berättande ska eleverna ges förutsättningar att utveckla sitt språk, den egna identiteten och sin förståelse för omvärlden.”⁵³ Läsande av sakprosa beskrivs alltså i läroplanerna som betydelsefullt både för elevers personliga utveckling och för deras språk- och kunskapsutveckling.

Sakprosa skiljer sig på flera sätt från skönlitteratur. Syftet med läsning av sakprosa är exempelvis ofta ett annat än syftet med läsning av skönlitteratur. Texterna i läromedel erbjuder också flera specifika utmaningar för eleverna. Ofta kallas sakprosa för faktatexter, men sakprosatexter i läromedel innehåller inte bara faktauppgifter utan också analyser, jämförelser och ibland även värderingar. Sakprosa består av olika typer av texter som berättande, argumenterande och diskuterande framställningsformer. Ibland förekommer alla tre framställningsformerna i samma text vilket, enligt Mikael Nordenfors,

⁵⁰ Nordicom (2021).

⁵¹ Med sakprosa avses här all text som inte är fiktiv. Utredningen gör inte skillnad mellan sakprosa, saklitteratur och facklitteratur.

⁵² 2.1 SKOLF 2011:144, 2.1 SKOLF 2012:101 och 2.1 SKOLF 2013:148.

⁵³ 5.17 och 5.18 SKOLF 2010:37.

doktor och lektor i svenska med didaktisk inriktning vid Göteborgs universitet, kräver en avancerad läskompetens av eleverna.⁵⁴

Den sakprosa som presenteras i läromedel är också ofta multi-modal, vilket innebär att den innehåller fler modaliteter än bara verbaltext. Den skrivna texten kompletteras alltså med bilder, länkar, diagram, kartor med mera. Sådana texter kräver komplexa läsförståelsestrategier som innebär att varje komponent läses för sig för att sedan sammanfattas till en förståelse av hela texten.⁵⁵

Läsning av sakprosa kräver delvis andra kompetenser än läsning av skönlitteratur. Det handlar bland annat om att hitta och återge viss information i texten, dra enkla slutsatser för att ta fram information från en del av texten och använda underrubriker, faktarutor och illustrationer för att navigera i texten. Elever behöver få möjlighet att öva på denna typ av läsning och göras medvetna om sakprosatexternas särdrag.

Läsningen har också betydelse för skrivandet, vilket bland annat Sofia Ask, lektor vid Linnéuniversitet, har beskrivit. Genom att läsa olika typer av texter kan den egna skrivförmågan utvecklas, framhåller Ask. Från litteratur av olika slag hämtas inte bara kunskap och stoff till de egna texterna, utan därifrån kan även textmönster och genreförståelse hämtas.⁵⁶

Flera av branschföreträdarna inom de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning har också påpekat för utredningen att det är centralt för yrkesutövandet att elever under utbildningen får möjlighet att läsa sakprosa för att utveckla sitt språk, inte minst gäller det elever som inte har svenska som sitt förstaspråk.⁵⁷ Exempelvis framhöll deltagare i vård- och omsorgsprogrammens programråd att läromedel fyller en väsentlig funktion i detta sammanhang.

⁵⁴ Nordenfors (2017).

⁵⁵ Danielsson och Selander (2014).

⁵⁶ Ask (2007).

⁵⁷ Enligt 10 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ansvarar Skolverket för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning. Skolverket arrangerar årligen programråd med branschföreträdare inom de olika yrkesprogrammen.

Lärare stöttar läsningen bland annat genom samtal om texterna

Lärarens didaktiska ställningstaganden i relation till arbetet med läromedlets texter är också betydelsefulla. Det handlar framför allt om hur läraren stöttar eleven i läsningen av olika texter. Att läraren har ett medvetet arbete med läromedel, ställer frågor till sina elever om texten både före, under och efter läsning, och ger eleverna möjligheter att samtala om texterna i läroboken, kan vara ett sätt att stärka elevers ämnesspråk och förbättra läsförståelsen. Denna form av undervisning förutsätter emellertid att det finns texter som är begripliga och stimulerande för eleverna och själva tillgången till läromedel av god kvalitet ska därmed inte ringaktas.

I avsnitt 4.2.2 i nästkommande kapitel redogörs för forskning som visar att läsprocesserna ser olika ut på skärm och på papper. Forskare har inom ramen för det europeiska forskningsprojektet E-READ⁵⁸ framhållit att läsförståelsen av längre sakprosatexter är bättre när texter presenteras i tryckt form än på skärm. En av forskarnas rekommendationer är därför att skolor behöver motivera elever att fortsätta läsa tryckta böcker.⁵⁹ Lärare som deltagit i utredningens hearings framhåller också att de oftare för samtal om texter i läroböcker än om texter i digitala läromedel. Det finns av dessa anledningar skäl att konstatera att läroböcker spelar en särskilt viktig roll för att stärka elevers läsförståelse. Elever behöver emellertid även få förutsättningar att utveckla sitt digitala läsande och det kan därför vara lämpligt att komplettera läroböckernas texter med olika former av digitala texter, exempelvis från digitala läromedel.

3.3.4 Främjar lärares kompetens

När läromedel fungerar väl bidrar de till att utveckla lärares undervisning. Inte minst lärarhandledningar kan stödja lärares ämnesdidaktiska kompetens.

Biträdande professor Caroline Graeske framhåller, i den kunskapsöversikt som hon tagit fram för utredningens räkning, att forskning tydligt visar att lärarhandledningar kan fungera som en form av kom-

⁵⁸ E-READ står för Evolution of Reading in the Age of Digitisation. De huvudsakliga resultaten av det fyra år långa forskningsprojektet presenteras i The Stavanger Declaration Concerning the Future of Reading från 2019.

⁵⁹ Evolution of Reading in the Age of Digitisation (2019).

petensutveckling för lärare.⁶⁰ Graeske beskriver bland annat att en forskargrupp vid Mälardalens högskola 2013 har visat att lärarhandledningar kan vara en utgångspunkt för fortbildning och kollegialt lärande för lärare i matematik. Hon framhåller vidare att vetenskapliga studier visat att lärarhandledningar har potential att bidra till lärarens lärande exempelvis genom att ge explicita beskrivningar av olika aktiviteters funktion.⁶¹

Lärare som har deltagit i utredningens hearings bekräftar att kvalitativa läromedel och lärarhandledningar bidrar till att stärka deras kompetens. Exempelvis har lärare beskrivit att de genom läromedel utvecklat sin ”didaktiska verktygslåda” och kan erbjuda en undervisning med mer varierade metoder och ”spetsiga övningar” som stärker eleverns lärande. Lärare har också framhållit att läromedel och lärarhandledningar bidragit till att pedagogiska idéer och strategier utvecklats, bland annat genom att läromedlen eller lärarhandledningarna introducerar nya frågor, aspekter och begrepp. Såväl mer erfarna lärare som lärare som är nya i yrket har beskrivit att läromedel och lärarhandledningar bidrar till att främja den didaktiska kompetensen.

3.3.5 Minskar lärares arbetsbörda

Lärare och ämneslärarföreningar har i utredningens hearings uttryckt att det är mer tidskrävande att planera undervisningen utan läromedel. Läromedlets urval av texter, bilder, uppgifter och övningar underlättar ofta arbetet för lärare och bidrar till att de kan lägga tid på andra viktiga aspekter av yrkesutövningen, såsom planering av undervisning och återkoppling.

Både läromedel och lärarhandledningar kan därmed bidra till att minska lärares stress. Många lärare framhåller att välfungerande läromedel och lärarhandledningar erbjuder ett värdefullt stöd när undervisningen planeras, vilket även beskrivs i 4.3.1. Detta framhålls även av läromedelsforskaren Tim Oates.⁶² För lärare som är osäkra på sina ämneskunskaper kan läromedlet också utgöra ett innehållsligt stöd i

⁶⁰ Graeske (2021). Caroline Graeske refererar här till Koljonen, Ryve, Hemmi (2018), Ahl, Hoelgaard & Koljonen (2013), Hoelgaard (2015).

⁶¹ Graeske (2021). Se även Hoelgaard (2015).

⁶² Oates (2014).

arbetet.⁶³ Detta får särskilt anses gälla för lärare som, på grund av den rådande lärarbristen, undervisar i ämnen de inte är behöriga i och för personal som, av samma skäl, undervisar i skolan utan att vara behöriga lärare.

3.3.6 Stärker samverkan mellan hem och skola

Läromedel kan också bidra till att stärka kommunikationen mellan hem och skola. Genom läromedel kan föräldrar eller andra som hjälper eleverna med skoluppgifter få förståelse för vad eleverna ska lära sig och många föräldrar uttrycker att de använder läromedlet när de ska hjälpa sina barn med skolarbete. Föräldrar använder läromedel både till att hjälpa till med läxor och till att följa vad deras barn lär sig. Detta framgår bland annat av den enkätundersökning som Läromedelsförfattarna presenterade 2021.⁶⁴

Företrädare för föreningen FUB, som arbetar för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning, har beskrivit att möjligheten att använda läromedlet hemma kan vara särskilt viktig för elever med intellektuell funktionsnedsättning som ofta är i behov av ett sammanhållet stöd som sträcker sig utanför skoldagen. Mer om läromedel för denna målgrupp i 5.4.1.⁶⁵

Elever som deltagit i utredningens hearings beskriver också att det är viktigt att läroboken får tas med hem, för att man då kan repetera, läsa på och gå tillbaka till det man arbetat med i skolan. Yngre elever framför också att de, när de tar hem läroboken, kan få hjälp av sina föräldrar. Professor Boel Englund påpekar vidare att läromedel gör det möjligt för elever som varit frånvarande att komma ifatt, och är användbara när elever förbereder sig inför prov.⁶⁶

Läraren och forskaren Ingela Korsell framhåller i sin avhandling *Läromedel. Det fria valet? Om lärares användning av läromedel* att läromedel även kan ses som en dokumentation av elevens progression när läromedlet skickas hem till vårdnadshavare.⁶⁷

Läromedel fyller alltså flera väsentliga funktioner, främst för elever och lärare men även för till exempel vårdnadshavare. Läromedel

⁶³ Englund (2006).

⁶⁴ Läromedelsförfattarna (2021a).

⁶⁵ Uppgift från FUB den 7 april 2021.

⁶⁶ Englund (2006).

⁶⁷ Korsell (2007).

påverkar undervisningen och vardagen i skolan men också, som vi noterat ovan, likvärdigheten i skolväsendet. Staten har därför genom historien på olika sätt engagerat sig i läromedelsfrågan.

3.4 Statligt engagemang på läromedelsmarknaden

Graden av statligt engagemang på läromedelsmarknaden varierar mellan länder, från att all produktion görs av staten till att marknaden är helt oreglerad. Däremellan förekommer olika system för godkännande och granskning. Statlig granskning kan ske i form av en obligatorisk förhandsgranskning eller genom granskningar av redan publicerade läromedel. I många länder är läromedelsmarknaden en del av ett blandekonomiskt system med både ett privat och ett offentligt engagemang, vilket beskrivs av bland annat den norske läromedelsforskaren Egil Børre Johnsen.⁶⁸

I vissa länder och regioner, såsom i Singapore och Ontario i Kanada, finns förteckningar över godkända läromedel. Ungefär hälften av USA:s delstater har också någon form av lokal granskning som begränsar vilka läromedel som får användas i offentligt finansierade skolor.⁶⁹ I många europeiska länder har trenden varit att olika system för statlig granskning och godkännande av läromedel i allt högre grad övergivits till förmån för att värderingen snarare görs av lärarna själva.⁷⁰ Mer om läromedel i de nordiska ländernas läromedelsmarknad i 3.7.

Formen och inriktningen för den svenska statens engagemang på läromedelsmarknaden har varierat över tid. I 3.5.1 nedan redogör vi för de olika former av statlig förhandsgranskning som ägde rum i Sverige under perioden 1938–1991.

Den svenska statens intresse för läroböcker och läromedel ska förstås mot bakgrund av att lärares undervisning och därmed elevers lärande påverkas av de materiella resurser som står till buds. Ovan redogörs för hur läromedel på olika sätt kan stödja elevers lärande. Uppfattningen om att läromedel har väsentlig betydelse för lärandet går långt tillbaka i tiden. Anna Johnsson Harrie, doktor och lektor i pedagogiskt arbete vid Linköpings universitet, citerar i sin doktorsavhandling ecklesiastikminister Arthur Engberg från en riksdags-

⁶⁸ Johnsen (1998).

⁶⁹ Reichenberg & Andreassen (2019).

⁷⁰ Sikorová (2004).

debatt 1936, när han argumenterade för central förhandsgranskning av läroböcker:

Och varenda människa förstår, att effektiviteten av vår folkundervisning beror inte bara på hur undervisningen bedrivs, den beror också i hög grad på vad det är för slags böcker, varur ungdomen hämtar sin visdom.⁷¹

Sedan den ovan citerade riksdagsdebatten har läromedelslandskapet blivit mer komplext, med ett stort utbud av olika resurser och verktyg, vilket beskrivs närmare i 4.2. Läromedel har emellertid även i dag betydelse för elevers lärande. Vilken roll staten ska ha när det gäller läromedel är därmed en fortsatt aktuell fråga.

3.5 Historiska perspektiv

3.5.1 Utveckling avseende läromedel och statlig granskning

De första läroböckerna och tidiga exempel på granskning

När det på 1500- och 1600-talen genom boktryckarkonsten blev möjligt att sprida tryckt information framställdes de första läroböckerna i form av grammatikor, matematikböcker och olika utgåvor av katekesen.⁷²

Den första läroboken med bilder som fick stor spridning var *Orbis Sensualium Pictus* (på svenska *Den synliga världen i bilder*). Den översattes till svenska i slutet av 1600-talet. Boken användes som lärobok i skolan i cirka 200 år. 1868 kom *Läsebok för folkskolan* som brukar beskrivas som den första icke-religiösa bok i Sverige som fick allmän spridning. *Läsebok för folkskolan* avsåg att täcka alla viktiga ämnesområden utom matematiken.⁷³

Redan på 1600- och 1700-talen granskades läroböcker. På 1600-talet fanns en statlig censor som kontrollerade bokutgivningen och biskoparna fungerade som kontrollanter av den litteratur som användes i den grundläggande undervisningen.⁷⁴

Enligt kansliordningen från 1720, som bland annat innehöll bestämmelser om uppgifter för olika statliga tjänstemän, skulle en tjänsteman som benämndes censor i förväg granska och godkänna allt som

⁷¹ Johnsson Harrie (2009), s. 9, med hänvisning till riksdagens protokoll FK 1936:43.

⁷² Selander (2003).

⁷³ Larsson (2007).

⁷⁴ Långström (1997).

trycktes och såldes av bokhandlare.⁷⁵ Denna censur upphävdes med 1766 års tryckfrihetsförordning.

Under 1800-talet tog folkskolan, som är föregångare till den nuvarande grundskolan, form och i och med detta började läroböcker för olika ämnen och årskurser växa fram. Läroboken fick därmed större betydelse för vad undervisningen skulle innehålla. Denna form av lärobok, för ett visst ämne och årskurs, är alltså omkring 150 år gammal.⁷⁶ I folkskolan var det också vanligt att använda skolplanscher i undervisningen. Skolplanscher kunde föreställa olika djur, växter, yrken och fenomen och användes som stöd för undervisningen.

Under andra hälften av 1800-talet tillsattes statliga kommissioner för granskning av läroböcker. En kommitté angav grundsatser efter vilka läroböckerna skulle vara uppställda. Dessa handlade såväl om innehåll och struktur som om framställningssätt och illustrering.⁷⁷

I början av 1900-talet ansvarade statens folkskoleinspektörer för valet av läro- och läseböcker i folkskolorna och fortsättningsskolorna, vilket innebar folkskolans årskurs 7 och 8. För de allmänna läroverken fattade vid denna tid den statliga myndigheten Skolöverstyrelsen beslut efter förslag från ämneskonferenserna.⁷⁸ Ämneskonferenser leddes av rektor vid respektive skola och var ett samverkansorgan för lärare som undervisade i samma ämne.

Statlig granskning utvecklas

Regeringen tillsatte 1934 en utredning med uppdrag att rensa ut vad som uppfattades som olämpliga läroböcker. Utredningen hade också i uppdrag att överväga om fortsatt granskning av läroböcker behövdes. Inom ramen för den utredningen studerade sakkunniga befintliga läroböcker. En fjärdedel av de granskade böckerna underkändes och ett stort antal ytterligare befanns bristfälliga. I betänkandet föreslogs att en statlig nämnd skulle inrättas för granskning av läroböcker.⁷⁹

⁷⁵ Lindroth (1989).

⁷⁶ Lilja Waltå (2016).

⁷⁷ Långström (1997).

⁷⁸ Skolöverstyrelsen kan sägas vara en föregångare till Skolverket och Skolinspektionen.

⁷⁹ SOU 1935:45.

Förslaget ledde till att Statens läroboksnämnd inrättades 1938. Nämnden hade i uppgift att granska alla läroböckers kvalitet och pris. I stort sett allt tryckt material som var avsett för skolan skulle granskas. Det slutliga beslutet fattades av Skolöverstyrelsen.

I granskningen kunde läroböckerna godkännas, godkännas med vissa förbehåll, godkännas med tvekan eller underkännas. Läromedel granskades med avseende på både innehåll, form och överensstämmelse med dåtidens motsvarighet till läroplanerna.⁸⁰

Läromedel från 1940 till 1960-talet

Från 1940-talet och framåt utvecklades tryckeritekniken och då fick läroböckerna fler illustrationer och så småningom också färgbilder. I en strävan efter att läroböckerna skulle vara objektiva tonades författarens röst ner och de berättande texterna blev färre till förmån för mer faktatäta, beskrivande texter. Bilderna och bildtexterna kunde i stället utgöra illustrativa och berättande element i läroboken.⁸¹

Under 1950- och 60-talen utvecklades idén om systematiskt uppbyggda läromedel med tydlig progression som skulle leda fram till ett önskat beteende hos eleven. Detta var i enlighet med behaviorismen, som var en stark vetenskaplig rörelse i tiden. Dessa läromedel hade systematiskt uppbyggd förstärkning efter varje rätt avgivet svar från eleven.⁸²

På 1960-talet kompletterades läroboken i allt högre utsträckning med annat material. Efter att riksdagen 1962 beslutat att en nioårig grundskola för alla skulle införas uppstod en diskussion om hur undervisningen skulle utformas för att anpassas till alla.⁸³ Begreppet individualiserad undervisning blev nu centralt och bland annat som en följd av detta började olika läromedelspaket ges ut. Paketerna innehöll så kallade bas- eller grundböcker, övningsböcker och bredvidläsningslitteratur.⁸⁴

I de läroplaner för grundskolan som gällde under 1960 och 1970-talen ägnas relativt omfattande utrymme åt olika slag av läromedel,

⁸⁰ Exempel på punkter som granskades: objektivitet, papper, tryck, format och kvalitet, typografisk uppställning och illustrationer, innehåll, omfång och disposition, vetenskaplighet, åldersanpassning, språk och pris.

⁸¹ Selander (2003).

⁸² Säljö (2003).

⁸³ Införandet av grundskolan medförde att det svenska parallellskolesystemet, som innebar att elever antingen fick sin skolgång inom folkskolan eller inom läroverket, utvecklades.

⁸⁴ Johnsson Harrie (2009).

bedömning och val av läromedel, samt åt registrering, placering, tillsyn och vård av läromedel. Det angavs bland annat att skolan skulle äga ett välförsett förråd av lämpliga läromedel, ”för att kraven på konkretion och verklighetskontakt i undervisningen skall kunna tillgodoses”.⁸⁵

Begreppet läromedel hade i dessa läroplaner betydelsen ”pedagogiska hjälpmedel för inläringen i skolan”. Det innefattade såväl text-, bild- och ljudmaterial som exempelvis autentiska föremål, modeller, preparat, instrument, redskap och verktyg. Till tryckta läromedel räknades bland annat läroböcker och annan facklitteratur, skönlitteratur och tidningar.

Statlig granskning från 1940 till 1960-talet

Efter ett förslag från 1945 års lärobokskommitté,⁸⁶ bildades en ny läroboksnämnd, Statens läroboksnämnd. Nämnden blev nu en egen myndighet och inte längre underställd Skolöverstyrelsen, som i stället fick en representant i nämnden. Bland de övriga fem representanterna var två lärare och tre representerade ”allmänna intressen”.

Nämnden fick också rätt att praktiskt pröva läroböckerna *innan* de granskades. Skolöverstyrelsen utsåg en skola och lärare där prövningen i förekommande fall skulle ske. Granskningen tog fasta på ungefär samma faktorer som tidigare. Nämnden hade också i uppgift att främja tillkomsten av goda läromedel.⁸⁷

Statens läroboksnämnd förblev en egen myndighet fram till 1974. Endast de läromedel som fanns uppförda i nämndens läroboksförteckning fick användas i grundskolan och gymnasieskolan.⁸⁸

Författare och förlag som inte fick sina verk uppförda på läroboksförteckningen reagerade ofta negativt. Nämnden anklagades ibland för subjektivitet, för att orsaka förseningar av leveranser och för att dess inflytande hämmade den pedagogiska utvecklingen. Det förekom emellertid också att nämnden kritiserades av organisationer och opinionsgrupper som ansåg att den hade intagit en för generös hållning i förhållande till något läromedel.⁸⁹

⁸⁵ Skolöverstyrelsen (1969).

⁸⁶ SOU 1947:51.

⁸⁷ Kungl. Maj:ts kungörelse (1948:613) om granskning av vissa läroböcker.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ SOU 1971:91.

Läromedel under 1970- och 1980-talen

Riksdagen fattade 1968 beslut om en ny sammanhållen gymnasieskola och om att vuxenutbildning på gymnasial nivå skulle införas. För gymnasieskolans del gällde sedan samma läroplan från 1970 till 1994, Lgy70. I denna läroplan beskrevs att skolan behövde ha god tillgång till lämpliga läromedel för att kraven på konkretion och verklighetskontakt i undervisningen skulle kunna tillgodoses.⁹⁰

Här redogjordes även för behov av att anpassa läromedlen till mål, metoder och ämnets innehåll. Begreppet läromedel, omfattade i denna läroplan en mängd för undervisning ”nödvändigt material”. Det framgår också av läroplanen att text-, bild- och ljudmaterial spelar den mest framträdande rollen i gymnasieskolan.⁹¹

I den läroplan som gällde för grundskolan under 1980-talet definierades läromedel delvis annorlunda än i tidigare läroplaner: ”Läromedel är sådant som lärare och elever kommer överens om att använda för att nå uppställda mål”.⁹² Det gjordes också en distinktion mellan kunskapskällor som broschyrer, tidningar, exkursioner med mera och den form av material som vi i dag ofta avser med begreppet läromedel:

För skolarbetet finns också speciella läromedel, producerade för undervisningen. Tryckt material, som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment, måste spela en viktig roll, bl.a. för att ge fasthet och sammanhang i studierna. Eleverna skall genom kommunens försorg vara garanterade tillgång till sådana läromedel.⁹³

I denna läroplan för grundskolan beskrevs valet av läromedel som en del av planeringen av undervisningen. När det gällde läromedel som täcker hela ämnen skulle rektor efter samråd med berörda lärare och företrädare för elever lämna förslag på inköp till skolstyrelsen som slutligen fattade beslutet. Rektor fick själv fatta beslut om inköp av övriga läromedel, dock efter motsvarande samråd med lärare och elever.⁹⁴

Vuxenutbildningen fick sin första läroplan 1982, Lvux 82. Här definieras läromedel på samma sätt som i 1980-talets läroplan för

⁹⁰ Skolöverstyrelsen (1970).

⁹¹ Ibid, s. 49.

⁹² Bilagan till förordningen (1980:64) om mål och riktlinjer i 1980 års läroplan för grundskolan.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid. Skolstyrelsen var fram till 1991 en obligatorisk regional nämnd som fattade vissa beslutade avseende skötseln av skolor.

grundskolan (se ovan).⁹⁵ I Lvux 82 ges rekommendationer avseende valet och användandet av läromedel. Dessutom uppmärksammas att särskilda läromedel producerade för vuxenutbildningen endast fanns i begränsad utsträckning, vilket innebar att läromedel för gymnasieskolan ofta behövde användas. Läromedlen borde därför inte alltför mycket påverka ”valet av innehåll och uppläggning” av undervisningen i vuxenutbildningen, enligt läroplanen.⁹⁶

Den statliga granskningen under 1970- och 1980-talen

Under 1970-talet pågick en livlig debatt om läromedelsgranskningen och det genomfördes två statliga utredningar om läromedel. Den första, Läromedelsutredningen, föreslog 1971 att den centrala förhandsgranskningen av läroböcker skulle avskaffas, då den varken ansågs vara nödvändig eller möjlig att genomföra. I stället skulle det inom Skolöverstyrelsen inrättas en nämnd med särskilt ansvar för förhandsgranskning avseende objektivitet, ansåg utredningen.⁹⁷

Den andra utredningen, Utredningen om läromedelsmarknaden, vars betänkande presenterades 1980, menade att det var svårt att uttala sig om granskningens effekter på undervisningen. Det påtalades att granskningen förlängde produktionstiden vilket ledde till att aktualiteten i läromedlen blev lidande. Dessutom menade utredningen att granskningen riskerade att leda till att läromedlens behandling av kontroversiella frågor präglades av en överdriven försiktighet och utslätning.⁹⁸

Under denna period kom läroboken, som nämnts ovan, att kompletteras med andra pedagogiska hjälpmedel, vilket sannolikt minskade statens möjligheter att granska undervisningsmaterialen. Det blev dyrare och mer omständligt att granska läromedel som inte bara bestod av en bok, utan även av studiehäften och andra material.⁹⁹

Läromedelsnämnden blev 1974 åter, i enlighet med Läromedelsutredningens förslag, underställd Skolöverstyrelsen så som varit fallet före 1948. Samtidigt inrättades ett från Skolöverstyrelsen fristående organ som benämndes Statens institut för läromedelsinformation,

⁹⁵ Skolöverstyrelsen (1982).

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ SOU 1971:91.

⁹⁸ SOU 1980:15.

⁹⁹ Åström Elmersjö (2017).

SIL. SIL:s uppgift var att granska och informera om läromedel. Granskningen var obligatorisk för de så kallade ”centrala läromedlen” i de samhällsorienterande ämnena och avsåg främst objektivitet. Det var dock läromedelsnämnden som fattade beslut om att godkänna eller underkänna ett läromedel.¹⁰⁰

1983 förändrade läromedelsgranskningen åter karaktär, efter förslag från Utredningen om läromedelsmarknaden. Läromedelsnämnden skulle nu inte längre godkänna eller underkänna ett läromedel, utan i stället avge ett utlåtande om läromedlet. SIL:s uppdrag handlade därmed främst om att sprida information om läromedel. Läromedel skulle vid den här tiden fastställas som ett så kallat basläromedel, om ”det är material som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment enligt gällande läroplan och är ägnat att ge fasthet och sammanhang i studierna”. För varje läromedel som skulle granskas skulle läromedelsnämnden vid SIL utse en eller två granskare. Varje granskare skulle i ett skriftligt utlåtande uttala sig i frågan om huruvida läromedlet behandlade sitt ämnesområde på ett sakligt och allsidigt sätt och även i övrigt stämde överens med läroplanen.¹⁰¹

Läromedelsnämnden genomförde flera granskningar där ett större antal läromedel undersöktes utifrån ett tema eller en bestämd frågeställning. Syftet med denna form av granskning var att den skulle leda till bättre läromedel samtidigt som lärarutbildningen ansågs ha nytta av granskningsrapporterna.¹⁰²

Läromedel under 1990-talet

Skolan kommunaliserades 1991, vilket innebar att en stor del av ansvaret för skolan överfördes från staten till kommunerna. Tre år senare, 1994, fick såväl de obligatoriska som de frivilliga skolformerna nya läroplaner. Regeringen har i förarbeten uttalat att införandet av de läroplanerna skulle innebära tydligare kvalitetskrav på kommunerna.¹⁰³ I 1994 års läroplaner fanns inte längre några beskrivningar av valet av läromedel eller av läromedlens funktioner.¹⁰⁴ Här saknas

¹⁰⁰ Förordningen (1974:438) om registrering och granskning av vissa läromedel.

¹⁰¹ Förordningen (1982:393) om vissa statliga insatser beträffande läromedel.

¹⁰² Långström (1997).

¹⁰³ Prop. 1997/98:94.

¹⁰⁴ SKOLFS 1994:1 och SKOLFS 1994:2.

också definitioner av begreppet läromedel. Detta är dessutom första gången som ordet lärobok inte finns med i läroplanerna. För grundskolans del fanns det dock fram till 2010 regler om tillgång till läromedel i grundskoleförordningen, se 5.1.2. Motsvarande bestämmelser fanns däremot inte i gymnasieförordningen.

Även om läroboken hade en fortsatt stark ställning i skolan under 1990-talet, innebar teknikutvecklingen att den tryckta läroboken delvis ersattes med eller kompletterades med digitala undervisningsmaterial.¹⁰⁵ Den visuella kommunikationen fick, bland annat i och med digitaliseringen, allt större utrymme i skolan och samhället i stort.

Den statliga granskningen avvecklas under 1990-talet

Riksdagen beslutade 1991 att den statliga objektivitetsgranskningen av läromedel skulle upphöra. Samma år blev SIL nedlagt. Avskaffandet av läromedelsgranskningen sammanföll med, och kan betraktas som en del av, de förändringar som gjordes av den politiska styrningen av skolan under början av 1990-talet, bland annat i form av en omfattande decentralisering, enligt Anna Johnsson Harrie, doktor och lektor i pedagogiskt arbete.¹⁰⁶

Möjligheten att göra tillfälliga statliga temagranskningar i efterhand behölls även efter att objektivitetsgranskningen av läromedel upphört. Initialt skulle dessa genomföras av Skolverket, som bildades 1991. När Skolinspektionen etablerades som en egen myndighet 2008 kom ansvaret för kvalitetsgranskning och tillsyn av skolväsendet att läggas på denna myndighet.

Sedan avskaffandet av statlig granskning har Skolverket haft ett tidsbegränsat regeringsuppdrag om att granska hur etnisk tillhörighet, funktionshinder, kön, religion och sexuell läggning framställs i ett urval av läroböcker. Granskningen genomfördes av forskare och publicerades 2006 i rapporten *I enlighet med skolans värdegrund*.¹⁰⁷

Skolinspektionen genomför återkommande kvalitetsgranskningar av 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 en granskning av läromedel i ämnet kemi i

¹⁰⁵ Lilja Waltå (2016).

¹⁰⁶ Johnsson Harrie (2009).

¹⁰⁷ Skolverket (2006).

årskurs 4 och 5 och 2021 publicerades en granskning om kvalitets-säkring och val av läromedel med fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.¹⁰⁸

Framväxt av digitala läromedel och statens roll

Under 2000-talet har digitaliseringen på olika sätt inneburit att undervisningen har förändrats. Bland annat har traditionellt undervisningsmaterial i viss mån kommit att kompletteras med olika digitala verktyg.

I takt med denna utveckling har det också genomförts en rad initiativ från såväl privata som offentliga aktörer för att främja skolans digitalisering. Skolmyndigheterna har genom åren gjort flera satsningar, bland annat PIM, som var en utbildning i praktisk it- och mediekompetens för lärare.¹⁰⁹

Regeringen presenterade 1998 ett handlingsprogram för it i skolan. I handlingsprogrammet, som ofta kallades ITiS, angav regeringen att alla elever måste vara förtrogna med it när de lämnar skolan och att detta bäst kunde uppnås genom att eleverna fick använda it som ett verktyg för sin inläring. I satsningen ingick också bland annat att lärare skulle få en dator som arbetsverktyg.¹¹⁰

Kunskaps- och kompetensstiftelsen, KK-stiftelsen, bedrev också fram till 2010 skolprojekt med it-inriktning. Stiftelsen byggde bland annat upp en databas som benämndes Läromedel ITiden, med digitala läromedel och andra undervisningsmaterial för grund- och gymnasieskolan. Respektive förlag svarade för faktauppgifter och beskrivningar av de material som samlades i databasen.¹¹¹ Användarna av databasen hade möjlighet att ge kommentarer och dela med sig av erfarenheter och användarnas omdömen publicerades i anslutning till övriga uppgifter om undervisningsmaterialet. Omdömena var alltså subjektiva och grundade sig inte på jämförelser mellan olika material.¹¹²

2002 överlämnade KK-stiftelsen databasen till Myndigheten för skolutveckling. Databasen omfattade då över 700 titlar och 146 förlag eller utgivare fanns representerade i databasen. Fram till 2011 hade Myndigheten för skolutveckling ansvar för arbetet med it i

¹⁰⁸ Skolinspektionen (2011) och Skolinspektionen (2021b).

¹⁰⁹ PIM var ett regeringsuppdrag som Myndigheten för skolutveckling fick 2006 och som sedan fördes över till Skolverket. PIM lades ned 2014.

¹¹⁰ Regeringen (1998).

¹¹¹ Regeringen (2001).

¹¹² Ibid.

skolan och för att driva ett nätverksbaserat nationellt resurscentrum för multimediebaserade läromedel.¹¹³ Resurscentret benämndes Multimediabyrån och skulle bland annat bedöma olika resursers funktion, bilda nätverk, sprida exempel och stödja skolornas kompetensuppbyggnad inom området.¹¹⁴

Myndigheten för skolutveckling hade också ansvar för uppbyggnaden av ett svenskt skoldatanät, som skulle bidra till att ge alla skolor goda förutsättningar att implementera it i undervisningen. En viktig del var att erbjuda bra webbaserade tjänster för lärare och elever. Tjänster som Länkskafferiet, Kolla källan, Tema Modersmål med flera utvecklades inom ramen för detta uppdrag. Informationskällorna i Länkskafferiet var utvalda för att användas i skolarbetet, särskilt av elever i åldrarna 10–15 år. Åtta ämnesredaktörer arbetade med att samla in och välja ut länkar till Länkskafferiet. Vid kvalitetsgranskningen av länkarna bedömdes det pedagogiska värdet, språket, grafiken, tillförlitligheten med mera.¹¹⁵ I början av 2000-talet hade Länkskafferiets webbplatser under terminstid mellan tjugo och trettio tusen besökare per dag, vilket gjorde dem till några av landets då mest välbesökta webbplatser. I dag finns ett antal liknande digitala plattformar som samlar länkar för lärare och elever. Dessa kan exempelvis administreras av skolhuvudmän, organisationer eller enskilda lärare.

Numera har Skolverket sektorsansvar när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet i skolan.¹¹⁶ Inom ramen för detta uppdrag genomför Skolverket omfattande insatser, bland annat pågår ett arbete för att digitalisera de nationella proven.

3.5.2 Argument för och mot statlig granskning

Historiskt sett har det funnits olika argument för och mot läromedelsgranskning. Flera av de argument som framförts i olika tider äger giltighet än i dag.

Under 1930-talet framfördes främst ekonomiska argument för en statlig förhandsgranskning. Familjerna betalade då för barnens läro-

¹¹³ Prop. 1995/96:125.

¹¹⁴ Regeringen (2001). Multimediabyrån övergick 2011 till Skolverket.

¹¹⁵ Berger & Zettergren (1997).

¹¹⁶ 18 § 7 p. förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

böcker och det förekom kritik mot att denna utgift var alltför stor för många. Från politiskt håll ville man minska utgiften för familjerna genom att hålla nere priserna på böckerna och minska antalet läroboksbyten. Priskontroll ansågs vara ett skäl för att ha en statlig granskning av läromedel.¹¹⁷

I samband med att läroböcker i allt högre grad började bekostas av det allmänna på 1940-talet, avtog betydelsen av detta argument. Under denna tid anfördes i stället argumentet att granskningen behövdes för att garantera läroböckernas kvalitet. I den proposition där ett införande av statlig förhandsgranskning föreslogs 1936 beskrevs läroböckerna som ”ett av skolans viktigaste hjälpmedel”.¹¹⁸ Läromedlens betydelse ansågs vara ett centralt skäl till att det allmänna höll noga kontroll över böckernas kvalitet.¹¹⁹

Det rådde under perioden från 1930 till 1950-talet politisk enighet om att det behövdes en statlig granskning av läromedel men Bokförläggareföreningen (numera Svenska Förläggareföreningen) menade, i ett remissyttrande från 1936, att granskningen skulle kunna leda till att förlagen bara vågade ge ut ett fåtal böcker, vilka man var säker på skulle godkännas. Det skulle leda till att färre nya böcker utarbetades. Ett annat tänkbart scenario, enligt Bokförläggareföreningen, var högre lärobokspriser på grund av att förlagen skulle behöva kompensera sig för kostnader som lagts ut för böcker som inte blivit godkända.¹²⁰

Under perioden från 1960 till 1980-talet började den statliga granskningen ifrågasättas och argumenten mot den handlade delvis om misstro mot objektiviteten i granskningen. Anna Johnsson Harrie sammanfattar argumenten i följande punktlista:

- Det var ideologiskt fel med statliga ingripanden på läroboksmarknaden. Det var bättre att låta den fria konkurrensen råda så skulle den reglera såväl prissättning som kvalitet.
- De enskilda förlagen var nu mycket bättre på att kontrollera kvaliteten på sina läroböcker, därmed behövde inte staten göra det.
- Läroboksnämnden hade misslyckats att pressa lärobokspriserna. Det var bättre att låta andra sköta den uppgiften.

¹¹⁷ Johnsson Harrie (2009).

¹¹⁸ Prop. 1936:143 s. 36.

¹¹⁹ Johnsson Harrie (2009).

¹²⁰ Ibid.

- Det var svårt att sätta en gräns mellan vilka läromedel som skulle granskas och vilka som inte skulle granskas.
- Det skulle vara omöjligt för en granskare att avgöra huruvida ett läromedel var objektivt eller inte.
- Granskningen ledde till att böckerna blev utslätade.
- Produktionstiden för läromedlen förlängdes med flera månader.¹²¹

De som argumenterade för den statliga granskningen framhöll i synnerhet att granskningen behövdes för att garantera kvaliteten. Johnsson Harrie sammanfattar deras argument på följande vis:

- Böckerna skulle vara objektiva och balanserade.
- Böckerna skulle vara i enlighet med läro- och kursplaner.
- Böckerna skulle främja jämställdhet.
- Alla faktauppgifter i böckerna skulle vara korrekta.
- Böckerna skulle vara pedagogiskt välgjorda och ha en passande utformning.¹²²

Det finns, som synes, goda argument både för och emot läromedelsgranskning. Så sent som 2020 förespråkade en statlig utredning att en sådan granskning åter skulle införas, något som det dock uttrycktes tveksamhet till i flera remissvar.¹²³ Bland annat Skolverket ger i sitt remissvar uttryck för att det inte är rimligt att återinföra en statlig förhandsgranskning. Vår utredning instämmer i detta. Det stora utbudet av läromedel och andra undervisningsmaterial skulle göra en sådan granskning, om det alls vore genomförbart, till ett av de mest omfattande myndighetsuppdragen på skolområdet. Den stora variationen när det gäller material som används i undervisningen skulle dessutom innebära svåra gränsdragningsproblem av typen: vilket undervisningsmaterial ska granskas och vilka material kan lärare använda utan att dessa är granskade? Denna utredning förordar av samma skäl inte en återinförd läromedelsgranskning. Utredningens samlade förslag, som presenteras i kapitel 4–6, leder däremot till ett stärkt statligt ansvar vad gäller läromedel. Bland annat kommer Skol-

¹²¹ Johnsson Harrie (2009), s. 87.

¹²² Ibid.

¹²³ SOU 2020:46.

inspektionen genom utredningens förslag i större utsträckning att kunna granska tillgången till och valet av läromedel på en skola.

3.6 Tidigare utredningar

Nedan beskrivs översiktligt exempel på rekommendationer och förslag som under 2000-talet lämnats avseende läromedel av andra statliga utredningar.

3.6.1 Läromedel specifikt (2003)

En utredning tillsattes 2001 för att göra en översyn av statens engagemang när det gäller läromedel för elever med funktionsnedsättningar. I januari 2003 lämnade utredningen sitt betänkande, som fick titeln *Läromedel specifikt*.

Utredningen framhöll att den enskilda elevens behov borde styra anskaffningen av läromedel. Enligt utredningen borde statens roll när det gäller läromedel i första hand inriktas på att vara ett stöd till olika aktörer på marknaden. Först i andra hand borde den statliga verksamheten bedriva anpassning och egen produktion, och då utifrån uttalade behov som inga andra aktörer vill eller kan möta. Utredningen föreslog att en fristående, egen myndighet i form av ett mindre institut skulle ha hela ansvaret för det statliga åtagandet avseende läromedelsförsörjningen för elever med funktionsnedsättningar. Förslaget innebar att läromedelsavdelningen vid dåvarande Specialpedagogiska institutet skulle läggas ned. En av de främsta uppgifterna för det nya institutet skulle bli att i samverkan med förläggare, författare och övriga intressenter utveckla en läromedelsbank.¹²⁴

Utredningens förslag fick blandat mottagande. Exempelvis instämde Skolverket i att det fanns behov av att utveckla en läromedelsbank, men vände sig mot tanken på att inrätta ett nytt statligt institut.¹²⁵

I 2004 års budgetproposition angav regeringen att man delade utredningens uppfattning om att samarbetet mellan staten och läromedelsproducenterna behövde tydliggöras. Regeringen bedömde dock att det nya uppdraget kunde utvecklas och tydliggöras inom ramen

¹²⁴ SOU 2003:15.

¹²⁵ Skolverket (2003).

för Specialpedagogiska institutet. Under 2004 skulle man därför förändra Specialpedagogiska institutets uppdrag gällande läromedelsåtagandet.¹²⁶

Utredningens förslag om en ny myndighet i form av ett mindre institut realiserades alltså inte. Däremot har Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, tagit fram en läromedelsbank, Hitta läromedel, på liknande sätt som utredningen föreslog. Tjänsten är egeninitierad och bakgrunden är att när Specialpedagogiska institutet lades ner och SPSM bildades 2008 fick SPSM ett informationsuppdrag i sin myndighetsinstruktion.¹²⁷

3.6.2 Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan (2010)

En delegation tillsattes 2008 för att utifrån skolans värdegrundsuppdrag lyfta fram och utveckla kunskap om jämställdhet i skolan. Delegationen antog namnet DEJA – Delegationen för jämställdhet i skolan. I uppdraget ingick bland annat att identifiera områden där ytterligare kunskap om jämställdhet och genus behövdes. Deja överlämnade i juli 2009 delbetänkandet *Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?*¹²⁸

I Deja:s slutbetänkande från 2010, *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan*, uttrycker delegationen oro över den bristande kvaliteten i många av de läromedel som eleverna använder. Utöver kritik mot snäva mansideal och brister ur jämställdhetsperspektiv, noteras kvalitetsbrister gällande stil, perspektiv och sakinnehåll i många läromedel.¹²⁹

Ett av delegationens förslag blev att ge Skolverket i uppdrag att med hjälp av ämneskunniga forskare granska kvaliteten i läromedel och annat undervisningsmaterial för den obligatoriska skolan och gymnasieskolan. Enligt betänkandet borde såväl jämställdhetsaspekter som andra kvalitetsaspekter beaktas i den granskningen.¹³⁰

¹²⁶ Prop. 2003/04:1 Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, s. 88.

¹²⁷ Uppgift från SPSM den 5 maj 2021.

¹²⁸ SOU 2009:64.

¹²⁹ SOU 2010:99.

¹³⁰ Ibid.

Skolverket fick 2011 flera uppdrag av regeringen om att främja jämställdhet inom skolväsendet, men inte om kvalitetsgranskning av läromedel.¹³¹

3.6.3 Nationella minoritetsspråk i skolan (2017)

Utredningen om förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk framhöll 2017 att staten behövde stödja framställning av läromedel på de nationella minoritetsspråken.¹³² Utredningen tillsattes för att kartlägga behovet av åtgärder med anledning av dels regeringens strävan att värna och revitalisera de nationella minoritetsspråken, dels Europarådets kritik mot Sverige när det gäller undervisning i de nationella minoritetsspråken.¹³³ Mer om denna utredning i kapitel 5.

3.6.4 Skolmyndighetsutredningen (2018)

Skolmyndighetsutredningen gjorde en bred översyn av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur. Utredningen föreslog 2018 att Skolverket, Skolinspektionen och SPSM skulle upphöra och att två nya myndigheter i stället skulle inrättas, Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet. En av den föreslagna Skolmyndighetens uppgifter skulle vara att svara för all statlig läromedelproduktion för elever med funktionsnedsättning, för elever i sameskolan och på särskilda uppdrag från regeringen för andra elever i den mån det inte fanns läromedel att tillgå. Myndigheten skulle också, enligt betänkandet, främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning samt för elever i sameskolan. Utredningen ansåg att det fanns effektivitetsvinster och kompetensvinster med att lägga samman läromedelsproduktionen i en myndighet.¹³⁴ Regeringen valde att inte gå vidare med denna utrednings förslag.

¹³¹ Regeringen (2011a), Regeringen (2011b) och Skolverket (2011).

¹³² SOU 2017:91.

¹³³ Regeringen (2016a).

¹³⁴ SOU 2018:41.

3.6.5 En mer likvärdig skola (2020)

Utredningen om en mer likvärdig skola presenterade 2020 förslag som syftade till att öka likvärdigheten inom förskoleklass och grundskola. I utredningen anges att ett sätt att hantera brister i undervisning när den undervisande personalen har otillräcklig utbildning och erfarenhet kan vara att stärka tillgången till utvecklade läromedel. Av betänkandet framgår att generella satsningar på ekonomiska resurser till skolan förefaller ge bättre utväxling för skolresultaten än riktade satsningar på resurser för exempelvis läromedel. Riktade resurser kan i högre grad leda till att mottagaren reducerar sina egna resurser jämfört med mer generella resursökningar, enligt denna utredning.¹³⁵

3.6.6 Jämlikhetskommissionen (2020)

Jämlikhetskommissionen, som skulle bidra till ökad jämlikhet och en förbättrad integration i samhället, bedömde 2020 att den statliga läromedelsgranskningen borde återinföras. Kommissionen ansåg även att elevernas tillgång till läromedel av god kvalitet borde lagfästas.

Jämlikhetskommissionen framhåller betydelsen av bra läromedel och anger: ”I en skola där andelen obehöriga lärare är hög blir betydelsen av bra läromedel särskilt viktig; exempelvis kan en bra lärobok i någon mån kompensera för lärarens brist på erfarenhet och kompetens.”¹³⁶ Läromedel av god kvalitet måste, enligt Jämlikhetskommissionen, garanteras oavsett i vilken kommun som utbildningen sker och en central läromedelsgranskning kan fylla en stödfunktion genom att granska och rekommendera läromedel som bedöms uppfylla kvalitetskrav. När det gäller hur en statlig läromedelsgranskning ska organiseras anger kommissionen att det skulle kunna vara i form av en nämnd, antingen som en självständig myndighet eller inom Skolverket.

Kommissionen menar också att det kan övervägas att lagfästa tillgången till läromedel av god kvalitet som en rättighet, för att stärka elevernas och lärarnas ställning i diskussioner om vad som ryms inom budgeten: ”I kombination med en läromedelsgranskning skulle ett sådant tillägg till skollagen kunna bidra till att etablera en

¹³⁵ SOU 2020:28.

¹³⁶ SOU 2020:46 vol. 2.

tillfredsställande lägsta-nivå på läromedlen”, anger Jämlikhetskommissionen.¹³⁷

Skolverket ställer sig i sitt remissvar avvisande till förslaget om central läromedelsgranskning, som anses sakna förankring i dagens styrmodell för skolan och i hur läromedel används och produceras. Skolverket anger att skolor och lärare själva bör ta beslut om vilka läromedel som ska användas i undervisningen. Ett viktigt skäl till detta är möjligheten för läraren att anpassa läromedlen till eleverna, målen för undervisningen, kursplanerna och den metodik läraren använder. Ett ytterligare skäl till svårigheterna i detta förslag är, enligt Skolverket, också den ökande grad av digitalisering som karaktäriserar läromedelsanvändningen i skolan. Enligt Skolverket gör digitaliseringen den centrala kontrollen nästintill omöjlig. Däremot kan det, enligt remissvaret, finnas skäl som talar för att Skolinspektionen bör göra återkommande granskningar av kvaliteten hos de läromedel som används.¹³⁸

Skolinspektionen anger i sitt remissvar att de anser att det utifrån betänkandet är svårt att ta ställning till om en ny central läromedelsgranskning bör införas.¹³⁹

SPSM anger i sitt remissvar att det är väsentligt att läromedel är tillgängliga för alla elever, även elever med funktionsnedsättning. SPSM uppger att det innebär att en central läromedelsgranskning behöver ta hänsyn inte bara till innehåll utan även till läromedlets utformning och i vilken utsträckning de anpassats till elever med funktionsnedsättning. Det förutsätter, enligt SPSM, att de som skulle granska har kompetens att bedöma utformning av läromedel för elever med funktionsnedsättning.¹⁴⁰

Läraryrket har i sitt remissvar angett att förbundet allmänt anser att det behövs ett ökat statligt ansvarstagande för skolan, men inte särskilt berört frågan om läromedel.¹⁴¹ Lärarnas riksförbund däremot tillstyrker förslaget om en central läromedelsgranskning, med reservationen att det måste vara erfarna lärare som står för värderingen av läromedel. Det behöver skapas ett system där lärarprofessionen har en central roll i granskningen, enligt riksförbundet.¹⁴²

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Skolverket (2021a).

¹³⁹ Skolinspektionen (2021a).

¹⁴⁰ SPSM (2021a).

¹⁴¹ Läraryrket (2021).

¹⁴² Lärarnas riksförbund (2021).

3.7 Nordisk utblick

3.7.1 Danmark

I Danmarks grundskola, folkeskolen, får eleverna kostnadsfritt tillgång till läromedel.¹⁴³ De danska gymnasieskolorna ska som utgångspunkt också tillhandhålla nödvändiga läromedel kostnadsfritt till eleverna. Det får dock förekomma lokala bestämmelser som innebär att gymnasieelever i begränsad omfattning själva ska köpa en del av lärverktygen. Gymnasieskolor får ställa krav på att elever ska införskaffa material för som mest 2 500 danska kronor.¹⁴⁴

Vanligen får elever i Danmarks vuxenutbildning kostnadsfri tillgång till läroböcker och andra undervisningsmaterial. Många skolor inom vuxenutbildningen har också licenser till olika webbaserade material.¹⁴⁵

I det danska skolsystemet är det lärarna som ansvarar för att välja läromedel. Danmark har aldrig haft någon obligatorisk statlig förhandsgranskning av läromedel.¹⁴⁶

De läromedel som används i den danska skolan tas huvudsakligen fram på den kommersiella marknaden av olika förlag. Material som har producerats med offentliga medel måste finnas tillgängliga för alla att använda kostnadsfritt.¹⁴⁷ Danmark utvecklar också tillsammans med Norges en digital tjänst som ska ge vägledning om olika läromedels kvalitet, mer om detta i avsnitt 3.7.4.

Den danska staten tar sedan några år tillbaka fram digitala undervisningsmaterial som är kostnadsfria för lärare att använda. Børne- og undervisningsministeriet, Danmarks motsvarighet till Utbildningsdepartementet, samlar dessa digitala material på en särskild webbplats. Här finns förutom digitala undervisningsmaterial bland annat förslag på aktiviteter att genomföra i undervisningen och praktiska exempel.¹⁴⁸

Danmark pekade i landets nationella it-strategi från 2011 ut digitala läromedel som en av de viktigaste faktorerna för att utveckla användningen av it i folkeskolan. Den danska regeringen beslutade

¹⁴³ 2 kap. 19 § lov om folkeskolen.

¹⁴⁴ Børne- og undervisningsministeriet (2021a).

¹⁴⁵ Uppgift från Børne- og undervisningsministeriet den 22 april 2021.

¹⁴⁶ Johnsson Harrie (2009).

¹⁴⁷ Uppgift från Børne- og undervisningsministeriet den 3 mars 2021.

¹⁴⁸ Børne- og undervisningsministeriet (2021b) och uppgift från Børne- og undervisningsministeriet den 3 mars 2021.

därför 2011 att avsätta 500 miljoner danska kronor för att stärka användandet av it i folkeskolen. Medlen användes för att utveckla den digitala läromedelsmarknaden, stödja tillgången till digitala läromedel samt till spridning av erfarenheter och forskning på området. Kommuner fick bland annat fram till 2018 söka statliga pengar för att införskaffa digitala läromedel i grundskolan.¹⁴⁹

Vidare har Danmark ett akademiskt kunskapscenter för läromedel. Centret, som är ett partnerskap mellan lärarutbildningarna, består av en ledningsgrupp, en styrgupp och en uppföljningsgrupp. Ledningsgruppen består av fem representanter för de involverade lärosätena och har ansvar för att kvalitetssäkra olika läromedelsprojekt. Ledningsgruppen har också ansvar för att ny kunskap om läromedel blir dokumenterad och tillgängliggjord via bland annat centrets nyhetsbrev, hemsida och publikationer. Kunskapscentrets styrgrupp består av rektorerna på de involverade lärosätena.

I uppföljningsgruppen finns ett tjugotal representanter för forskning, förlag och skolområdet. Gruppen utvärderar årligen kunskapscentrets aktiviteter och har varje år ett möte som är tänkt att vara en slags kollokvium, en vetenskaplig konferens. På detta möte får utvalda projektansvariga lägga fram sina resultat och därefter följer en diskussion med uppföljningsgruppen. Styrgruppen bjuds också in till det mötet.¹⁵⁰

Vid Danmarks lärarutbildningar finns också Centre for Undervisningsmidler, CFU, som erbjuder lärare vid Danmarks grund- och gymnasieskolor kunskap om och lån av läromedel.¹⁵¹ Det finns sex centra i Danmark och dessa har etablerat ett nära samarbete genom en särskild förening vars läromedelssamling bland annat innehåller klassuppsättningar av läroböcker och olika former av digitala material. Föreningen samarbetar också bland annat med förlagsbranschen.¹⁵²

¹⁴⁹ Børne- og undervisningsministeriet (2020) och uppgift från Børne- og undervisningsministeriet den 3 mars 2021.

¹⁵⁰ Nationalt videncenter for læremidler (2021).

¹⁵¹ Uppgift från Børne- og undervisningsministeriet, den 3 mars 2021.

¹⁵² Centre for Undervisningsmidler (2021).

Grönland

Grönland är en del av Danmark, men har hög grad av självstyre. Det officiella språket är grönländska, som talas av majoriteten av befolkningen. En mindre andel av befolkningen är tvåspråkig med danska som andraspråk.¹⁵³

Lagen som reglerar den grönländska grundskolan anger att det grönländska parlamentet ska säkerställa att det sker produktion av läromedel för grundskolan. Lagen anger också att en skolas styrelse ska godkänna läromedel, något som dock sällan sker i praktiken.¹⁵⁴

Av regleringen för den grönländska gymnasieskolan följer att det grönländska parlamentet har i uppdrag att säkerställa produktion av läromedel för gymnasieskola. Gymnasieskolans läromedel ska uppfylla särskilda kvalitetskriterier. Det ställs bland annat krav på att läromedlen ska överensstämja med gymnasieskolans läroplan, både i förhållande till pedagogik och till ämnens mål.¹⁵⁵ Läromedlen i gymnasieskolan är kostnadsfria men elever i vuxenutbildningen bekostar själva sina läromedel.¹⁵⁶

Uddannelsesstyrelsen är en enhet inom det grönländska Departementet för utbildning, kultur och kyrka. Eftersom den grönländska marknaden för läromedel är för liten för att vara intressant för kommersiella förlag finns det ett förlag inom Uddannelsesstyrelsen som ger ut läromedel på grönländska i alla ämnen i grundskolans årskurs 1–10. Dessa läromedel distribueras automatiskt och kostnadsfritt till Grönlands samtliga grundskolor i samband med att de ges ut. Läromedlen finns också tillgängliga i digital form. Det är lärarna som väljer vilka läromedel de vill använda i sin undervisning.

Utöver de läromedel som produceras av Uddannelsesstyrelsen har grundskolornas skolbibliotek läromedel från danska förlag. Skolorna kan också låna klassuppsättningar av läromedel från Uddannelsesstyrelsens läromedelscentral. Där finns också enskilda exemplar av läromedel från danska förlag som lärare kan låna för att få inspiration till sin undervisning.

På Uddannelsesstyrelsens webbplats finns både de läromedel som Uddannelsesstyrelsens egna förlag gett ut, de läromedel som finns

¹⁵³ Nordiska ministerrådet (2021a).

¹⁵⁴ Inatsisartutlov nr. 15 af 3. december 2012 om folkeskolen (folkeskoleloven) samt oppgift från Ilinniartitaanermut Aqutsisoqarfik den 2 mars 2021.

¹⁵⁵ Departementet for uddannelse (2021a).

¹⁵⁶ Uppgift från Ilinniartitaanermut Aqutsisoqarfik den 19 april 2021.

att låna via läromedelscentralen och länkar till andra relevanta digitala material.¹⁵⁷

Det finns behov av läromedel i alla ämnen i den grönländska gymnasieskolan, men eftersom det är svårt att hitta kvalificerade läroboksförfattare ger Uddannelsesstyrelsen ekonomiskt stöd till dem som är beredda att delta i utvecklingen av nya läromedel för denna skolform. 2020 var det årliga bidraget för denna läromedelsproduktion 600 000 danska kronor.

Uddannelsesstyrelsen förmedlar på sin webbplats läromedel avsedda för gymnasieskolan. 2019 genomfördes, som en del av kvalitets-säkringen av den gymnasiala utbildningen, en utvärdering av gymnasieskolornas läromedel.¹⁵⁸

Färöarna

Färöarna tillhör Danmark men har ett omfattande självstyre. Det officiella språket är färöiska.¹⁵⁹ Det finns relativt få elever på Färöarna. Sammanlagt går omkring 9 000 elever i grund- och gymnasieskolorna, 700 elever per årskurs i grundskolan och 600 per årskurs i gymnasieutbildningarna.¹⁶⁰

På Färöarna finns en särskild lag om läromedel, som anger att läromedlen både pedagogiskt och ämnesmässigt ska överensstämma med de läroplaner och andra regler som gäller för skolväsendet. Lagen anger också att utbildningsministern är den som ytterst har ansvaret för att det tas fram läromedel på färöiska.¹⁶¹ För grundskolans del är det kommunerna som betalar för elevernas läromedel medan eleverna i de gymnasiala utbildningarna och i vuxenutbildningen bekostar sina läromedel själva.¹⁶² Både i den grönländska grundskolan och gymnasieskolan är det lärarna på skolan som avgör om de vill använda färöiska läromedel eller material på danska.¹⁶³

Myndigheten NÁM ger ut alla läromedel på färöiska till eleverna i den färöiska grundskolan och gymnasieskolan. NÁM strävar efter

¹⁵⁷ Departementet for uddannelse (2021b) och uppgift från Ilinniartitaanermut Aqutsisoqarfik den 2 mars 2021.

¹⁵⁸ Departementet for uddannelse (2019) och (2021c) samt uppgift från Ilinniartitaanermut Aqutsisoqarfik den 2 mars 2021.

¹⁵⁹ Nordiska ministerrådet (2021b).

¹⁶⁰ Uppgift från den färöiska myndigheten NÁM den 3 mars 2021.

¹⁶¹ Loven om undervisningsmateriale.

¹⁶² Uppgift från den färöiska myndigheten NÁM den 19 april 2021.

¹⁶³ Uppgift från den färöiska myndigheten NÁM den 3 mars 2021.

att producera färöiska läromedel för grundskolans alla ämnen och årskurser. Målet för gymnasieutbildningarna är att det ska finnas färöiska läromedel i alla så kallade kärnämnen.

Det läggs stor vikt vid att bevara färöiskan och produktionen av läromedel på färöiska finansieras därför med offentliga medel.

Processen för NÅM:s läromedelsproduktion är att läromedelsförfattaren förbinder sig att skriva ett läromedel som ska överensstämma med läroplanen. Författarens arbete godkänns sedan löpande av en förlagsredaktör hos NÅM, som också har avstämningar med en referensgrupp med lärare för att utvärdera och kontrollera materialet. Slutligen fattar direktören för NÅM beslut om att läromedlet håller sådan kvalitet att det kan ges ut.¹⁶⁴

3.7.2 Finland

Förutom regler som anger att läromedlen ska vara avgiftsfria har Finland inga särskilda nationella bestämmelser om läromedel.¹⁶⁵ Så länge utbildningen överensstämmer med läroplanen får lärarna använda vilka material de vill.¹⁶⁶ Läromedel är kostnadsfria för barn och ungdomar men vuxna elever bekostar själva sina läromedel.¹⁶⁷

Sedan 2021 har läroplikten¹⁶⁸ i Finland utvidgats med målet att alla unga ska få en student- eller yrkesexamen. Det är avgiftsfritt för elever att avlägga en sådan examen om studierna har inletts före 18 års ålder. Avgiftsfriheten avser också tillgång till kostnadsfria läromedel tills eleven fyller 20 år. Elever inom vuxenutbildningen som är över 20 år bekostar själva sina läromedel.¹⁶⁹

Finland har tidigare, särskilt under 1970- och 1980-talen, haft en mer omfattande statlig kontroll av skolsystemet än vad som är fallet i dag. Bland annat var alla läroböcker tidigare förhandsgranskade och godkända så att de överensstämde med den då gällande läroplanen. Läroplanen var detaljerad och det genomfördes också många inspektioner i skolorna för att försäkra att klassrumspraktiken överensstämde med regelverket.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ 7 kap. 31 § lag om grundläggande utbildning.

¹⁶⁶ Uppgift från Utbildningsstyrelsen den 18 februari 2021.

¹⁶⁷ Uppgift från Utbildningsstyrelsen den 19 april 2021.

¹⁶⁸ Finlands läroplikt motsvarar den svenska skolplikten.

¹⁶⁹ Uppgift från Utbildningsstyrelsen den 27 maj 2021.

Från 1980-talet och under 1990-talet genomfördes en decentralisering och avreglering som innebär att kommunerna fick ett större inflytande över den finska skolan. Som en del av detta upphörde den statliga läromedelsgranskningen 1983.¹⁷⁰

I dagens mer decentraliserade skolsystem är det främst Finlands kommuner som tillhandahåller utbildning. I praktiken är det lärarna som väljer läromedel, på samma sätt som de fritt får göra pedagogiska val och metodval för undervisningen. De flesta läroböcker som används i den finska skolan är publicerade av förlag på den kommersiella marknaden och undervisningsmaterialen blir varken kontrollerade eller godkända av staten.¹⁷¹

Både finska och svenska är officiella språk i Finland och ett par kommersiella förlag producerar läromedel och andra undervisningsmaterial på svenska.¹⁷²

Utbildningsstyrelsen, den finska motsvarigheten till Skolverket, organiserar regelbundet möten med Finlands förlagsbransch, särskilt i samband med läroplansändringar.¹⁷³

Utbildningsstyrelsen kompletterar också utbudet hos de kommersiella förlagen. På styrelsens hemsida finns dels avgiftsfria digitala material, dels en webbaserad bokhandel med såväl tryckta läroböcker som digitala läromedel.¹⁷⁴

Utbildningsstyrelsen genomförde 2019 en enkätundersökning om läromedel som visar att läromedel används i hög omfattning i undervisningen i de finska skolorna: 38 procent av grundskolorna och 43 procent av gymnasieskolorna använder, enligt undersökningen, förlagsutgivet material under mer än 75 procent av tiden. På yrkesutbildningarna används dock läromedel i mindre utsträckning än i den övriga utbildningen.¹⁷⁵

Undersökningen visade också att det bland representanter för huvudmannen (kommunala tjänstepersoner) fanns en oro över kvaliteten i material som lärarna själva skapar. Från skolhuvudmannens sida var man också oroad över att det kan vara svårt att säkerställa att innehållet i digitala läromedel överensstämmer med läroplanen och ger eleverna en progression i sitt lärande. Det fanns även en oro

¹⁷⁰ SOU 2018:41.

¹⁷¹ Uppgift från Utbildningsstyrelsen den 18 februari 2021.

¹⁷² Enligt uppgift från Utbildningsstyrelsen den 19 februari 2021 producerar de finska förlagen Schildts & Söderströms och Otava läromedel på svenska.

¹⁷³ Uppgift från Utbildningsstyrelsen den 18 februari 2021.

¹⁷⁴ Utbildningsstyrelsen (2021).

¹⁷⁵ Utbildningsstyrelsen (2020).

över att skolor kan använda föråldrade läromedel på grund av besparingskrav. Flera av lärarna som svarade på enkäten framhöll att även om mycket i framtiden kommer att ske digitalt så behöver läroböckerna finnas kvar och utgöra en slags ”kärna i undervisningen”.¹⁷⁶

Caroline Graeske, biträdande professor i pedagogik vid Luleå universitet, konstaterar i sin kunskapsöversikt från 2021 att läroboken tycks ha en fortsatt mycket stark ställning i Finland. Graeske framhåller att Finland i den internationella forskningen har betraktats som ett lyckat exempel i olika mätningar av elevers skolprestationer. En av förklaringarna till de finska elevernas goda studieresultat har, enligt Graeske, varit att lärarna i hög utsträckning använder läromedel. Graeske framhåller också att lärarhandledningar används i större utsträckning i Finland jämfört med i Sverige.¹⁷⁷

Åland

Åland är ett självstyrkt och svenskspråkigt landskap i Finland som har egna läroplaner. Det saknas läromedel som direkt överensstämmer med de åländska läroplanerna och därför väljer lärare ofta att använda flera olika läromedel. Både svenska och finländska läromedel förekommer i åländska skolor. Det finns ingen styrning från Ålands landskapsregerings sida gällande vilka läromedel som ska användas i skolorna. Tidigare fanns det en läromedelscentral som både tog fram och rekommenderade läromedel och material till de åländska grundskolorna, men den resursen avvecklades för ungefär tio år sedan.

I vissa ämnen tar landskapsregeringen fram komplement till läromedel. Det har man exempelvis gjort för den delen av samhällskunskapen som specifikt gäller Åland. Landskapsregeringen har även delfinansierat vissa licenser till digitala läromedel som man understöder att skolorna använder.¹⁷⁸

Läromedel inom ”grundskoleutbildning för vuxna”, en utbildningsform som inleds hösten 2021 och är avsedd för personer som inte har fått ett avgångsbetyg från grundskolan, är avgiftsfria. I övrig utbildning för vuxna bekostar eleverna själva sina läromedel.¹⁷⁹

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Graeske (2021).

¹⁷⁸ Uppgift från Ålands landskapsregering den 22 februari 2021.

¹⁷⁹ Uppgift från Ålands landskapsregering den 20 april 2021.

3.7.3 Island

Lagen som reglerar den isländska grundskolan anger att utbildningsministern har det yttersta ansvaret för att säkerställa att det finns tillgång till läromedel i grundskolorna. Det ska finnas skolbibliotek på alla grundskolor och en uppgift för dessa är att tillhandahålla undervisningsmaterial för grundskolans ämnen.¹⁸⁰

Skoldirektoratet, som är Islands motsvarighet till Utbildningsdepartementet, har till uppgift att kvalitetssäkra läromedel och förse eleverna i grundskolorna med läromedel som överensstämmer med läroplanen.¹⁸¹ Skolor kan också köpa läromedel från kommersiella läromedelsproducenter och har då själva ansvar för att se till att de överensstämmer med läroplanen.¹⁸² Alla läromedel i grundskolan ska vara kostnadsfria för eleverna. Utbildningen i den isländska gymnasieskolan är huvudsakligen också kostnadsfri, men det får tas ut en avgift för nödvändigt kursmaterial från elever i yrkesutbildningar. Inom den isländska vuxenutbildningen betalar eleverna själva för sina läromedel. Vuxenutbildningen har dock ofta böcker som de lånar ut till eleverna, speciellt i basämnena isländska, matematik och engelska. Det förekommer också att lärarna i vuxenutbildningen skapar egna material och att man inom vuxenutbildningen får stöd från arbetslivet för framställning av specifika läromedel.¹⁸³

3.7.4 Norge

Enligt den norska skollagen har huvudmannen, vanligen fylkeskommunen, ansvar för att eleverna har tillgång till nödvändiga tryckta och digitala läromedel.

Speciellt för det norska skriftspråket är att man har två likställda varianter, bokmål och nynorska. Norges skollag anger att det ska finnas läromedel både på bokmål och nynorska. Skolhuvudmannen har också ansvar för att eleverna inte blir utsatta för reklam i läromedel.

¹⁸⁰ 4 § och 20 § Compulsory School Act nr. 91/2008.

¹⁸¹ 5 § lagen om Skoldirektoratet nr. 91/2015 och uppgift från Mennta- og menningarmálaráðuneytið den 9 mars 2021.

¹⁸² Uppgift från Mennta- og menningarmálaráðuneytið den 9 mars 2021.

¹⁸³ Uppgift från Mennta- og menningarmálaráðuneytið den 30 april 2021.

Tidigare gällde att elever i gymnasieskolan själva fick bekosta sina läromedel, men sedan 2007 ska huvudmannen stå för kostnaderna.¹⁸⁴

I Norge har det tidigare funnits en lång tradition av statlig granskning av läromedel. Ett flertal olika råd har haft i uppdrag att granska läroböcker och senast låg uppdraget hos Nasjonalt læremiddelsenter, som ansvarade för granskningen från 1993 tills dess att den upphörde 2000.¹⁸⁵ Fram tills dess att granskningen upphörde gällde att läromedel för att bli godkända granskades utifrån följande fyra aspekter: innehåll i enlighet med ämnets kursplan, pedagogik, språk och jämställdhet.¹⁸⁶

Sedan 2000 har Norge alltså inte längre någon statlig granskning av läromedel, men sedan avskaffandet har Norge från statligt håll vidtagit flera vägledande åtgärder för att säkerställa kvaliteten hos läromedel. Utdanningsdirektoratet, Norges motsvarighet till Skolverket, har utvecklat en digital tjänst som ska ge vägledning om olika läromedels kvalitet. I tjänsten kan lärare värdera olika läromedel och resultaten av värderingarna summeras. Vägledningstjänsten utarbetades först för läromedel i ämnena norska, engelska och matematik men ska från juni 2021 kunna användas för alla ämnen. Danmark deltar också i detta arbete.¹⁸⁷

Redan 2012 tog Senter for IKT i utdanningen fram ett stödmaterial med kvalitetskriterier som lärare och skolor kan använda vid värdering och inköp av digitala resurser. Dessa kriterier finns också publicerade på Utdanningsdirektoratets webbplats.¹⁸⁸

Staten finansierar också utveckling av läromedel inom områden där det inte finns en kommersiell marknad. Det gäller bland annat läromedel i små ämnen, läromedel på de nationella minoritetsspråken och läromedel som är särskilt anpassade för elever med funktionsnedsättningar.¹⁸⁹

På Nasjonal digital læringsarena webbplats finns så kallade öppna lärresurser avsedda att användas i den norska gymnasieskolan. Tjänsten etablerades vid årsskiftet 2006–2007 med hjälp av statliga medel

¹⁸⁴ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) och Norges regering (2009).

¹⁸⁵ Holmén (2006).

¹⁸⁶ Reichenberg & Andreassen (2019).

¹⁸⁷ Uppgift från Utdanningsdirektoratet den 23 februari 2021 och Utdanningsdirektoratet (2021). Tjänsten har tagits fram i samarbete med skolledare, skolor, lärare, universitet och branschorganisationer.

¹⁸⁸ Senter for IKT i utdanningen (2012).

¹⁸⁹ Uppgift från Utdanningsdirektoratet den 23 februari 2021.

från Kunnskapsdepartementet, Norges motsvarighet till Utbildningsdepartementet. Webbplatsen är numera ett samarbete mellan alla Norges fylkeskommuner förutom Oslo kommun. I en utvärdering från 2009 framkom att de gymnasielärare som använde sig av resurserna använde dem som komplement till, inte ersättning för, läroböcker eller digitala läromedel.¹⁹⁰

3.8 Aktörer på marknaden för läromedel och andra undervisningsmaterial

Marknaden för läromedel och andra undervisningsmaterial är svår-överblickbar eftersom många olika aktörer är aktiva på den. Det finns ett stort antal kommersiella aktörer men också flera andra, både myndigheter och organisationer inom civilsamhället.

Kommersiella läromedelsförlag

Flertalet kommersiella läromedelsförlag är anslutna till branschorganisationen Läromedelsföretagen. Medlemmarna står enligt organisationens egna uppgifter för utgivning av över 90 procent av den svenska skolans läromedel.¹⁹¹ Organisationen har arton medlemsföretag och de fem största är Gleeurups Utbildning, Liber, Natur & Kultur Bokförlaget, Sanoma Utbildning och Studentlitteratur.¹⁹²

Av de fem största läromedelsförlagens årsredovisningar för 2019 framgår att förlagen går med vinst, men förlagen beskriver en något dalande efterfrågan på läromedel.¹⁹³ Den sjunkande efterfrågan kan bero på att skolor förändrat sina prioriteringar eller fått mindre resurser och därmed tvingats dra ner på sina läromedelsinköp, till följd av försvagade ekonomier i många kommuner. En annan tänkbar förklaring till en minskad efterfrågan skulle kunna vara att läro-

¹⁹⁰ Nasjonal digital læringsarena (2021) och Norges regering (2009).

¹⁹¹ Läromedelsföretagen (2021b). Branschorganisationen hette fram till 2018 Svenska Läromedel.

¹⁹² Medlemsföretagen är Beta Pedagog AB, Bilda Förlag, Bonnierförlagen Lära, Capensis förlag AB, Clio – Bonnier Education AB, Digilär AB, Folkuniversitetets förlag, Gleeurups Utbildning AB, Hands-On Science Text AB, Iustus Förlag AB, Liber AB, Majema, Natur & Kultur, Norstedts Juridik AB, Nypon Förlag, Sanoma Utbildning AB, SICA Läromedel och Studentlitteratur AB. Sanoma hette fram till 2011 Bonnier Utbildning, då de blev uppköpta i samband med en affär mellan Bonnierförlagen och det finska medieföretaget Sanoma.

¹⁹³ Gleeurups Utbildning AB (2020), Liber AB (2020b), Natur och Kultur (2020), Sanoma Utbildning AB (2020) och Studentlitteratur AB (2020).

medlens priser ibland uppfattas som för höga. Det är möjligt att det inte råder så kallat jämviktspris på marknaden. När det råder jämviktspris produceras det exakt så mycket som det efterfrågas för det pris som köparna (här skolorna) är villiga att betala och som krävs för att producera tillräckligt av varan (här läromedel).

Utöver mer traditionella läromedelsförlag finns det andra kommersiella läromedelsproducenter. Ett exempel är NE, som ursprungligen bildades för att ta fram uppslagsverket Nationalencyklopedin, men som numera även utvecklar digitala läromedel.¹⁹⁴ Ett annat exempel är Inläsningstjänst som tillhandahåller läromedel främst för elever med läs- och skrivsvårigheter.¹⁹⁵

När det gäller digitala läromedel är branschorganisationen Swedish EdTech Industry en central aktör. Organisationen bildades 2017 och medlemsföretagen är så kallade edtechföretag som har det offentligt finansierade utbildningssystemet som marknad. Edtech står för Educational Technology (utbildningsteknologi) och bland medlemmarna i branschorganisationen finns såväl etablerade läromedelsförlag som hårdvaruleverantörer och utvecklare av kommunikationsplattformar. Av Swedish Edtechs branschrapport för 2021 framgår att producenter av digitala läromedel hade förväntat sig en lägre försäljning under 2020. I stället ledde coronapandemin till att de flesta av Swedish Edtechs medlemsföretag ökade sin försäljning av digitala läromedel under året. Enligt Swedish Edtech blev det under 2020 tydligt att det finns stora skillnader i tillgång till digitala läromedel i skolan och att det får betydelse för utbildningens likvärdighet.¹⁹⁶

Myndigheter och motsvarande

Utöver förlagsutgivna läromedel finns ett stort antal undervisningsmaterial som produceras av myndigheter och motsvarande. Myndigheterna inom skolområdet tar utifrån uppdrag i sina instruktioner eller regeringsuppdrag fram undervisningsmaterial och stöd till undervisningen inom olika ämnesområden, och ibland med specifika målgrupper. Här ger vi, för att visa på statens olika former av engagemang när det gäller läromedel, också exempel på material som är

¹⁹⁴ NE Nationalencyklopedin (2021).

¹⁹⁵ Inläsningstjänst (2021).

¹⁹⁶ Swedish EdTech (2021).

framtagna av andra myndigheter. Sammanställningen gör inte några anspråk på att vara fullständig.

- Forum för levande historias undervisningsmaterial och lärarhandledningar om bland annat demokrati, alla människors lika värde och Förintelsen.¹⁹⁷
- Konsumentverkets undervisningsmaterial om bland annat privatekonomi, reklam och hållbar konsumtion.¹⁹⁸
- Kronofogdens undervisningsmaterial om privatekonomi.¹⁹⁹
- Naturvårdsverkets undervisningsmaterial om allemansrätten.²⁰⁰
- Statens medieråds material om medie- och informationskunnighet.²⁰¹

Det finns också ett stort antal undervisningsmaterial från Sveriges Utbildningsradio, UR, som är en del av public service och vars uppgift är att ”bedriva programverksamhet inom utbildningsområdet i allmänhetens tjänst”.²⁰² Till en stor del av UR:s produktion finns det också lärarhandledningar.²⁰³ Enligt en undersökning som analys- och undersökningsföretaget Novus tagit fram på uppdrag av läromedelsförlaget Liber använder 66 procent av lärarna material från UR.²⁰⁴

Även Svenska Filminstitutet tar fram undervisningsmaterial, bland annat filmhandledningar som främst är avsedda för lärare men som också kan användas direkt av elever.²⁰⁵

Övriga producenter

En del av de organisationer som producerar undervisningsmaterial har bildats just för att på olika sätt möta skolan. Ett exempel på detta är stiftelsen Berättarministeriet, vars material syftar till att inspirera elever i grundskolan till att skriva.²⁰⁶ Ett annat exempel är NTA

¹⁹⁷ Forum för levande historia (2021).

¹⁹⁸ Konsumentverket (2021).

¹⁹⁹ Kronofogden (2021).

²⁰⁰ Naturvårdsverket (2021).

²⁰¹ Medierådet (2021).

²⁰² Regeringen (2019a).

²⁰³ Utbildningsradion (2021).

²⁰⁴ Liber (2020a).

²⁰⁵ Filminstitutet (2021).

²⁰⁶ Berättarministeriet (2021).

Skolutveckling, en ekonomisk förening som tar fram materielsatser och lärarhandledningar till teman inom ämnena biologi, fysik, kemi, teknik och matematik. Verksamheten finansieras till stor del av medlemmarna, 171 skolhuvudmän. NTA Skolutveckling har också nära samverkan med Kungliga Vetenskapsakademien och Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien.²⁰⁷

Det finns emellertid även organisationer vars primära syften är andra än att möta skolan, men som också producerar undervisningsmaterial, ofta kostnadsfria sådana. Bland annat har Riksförbundet för sexuell upplysning, RFSU, delvis med stöd av statliga bidrag, tagit fram en större mängd undervisningsmaterial avsedda att användas inom undervisningen i sex och samlevnad.²⁰⁸ Ett annat exempel är Svenska kommittén mot antisemitism, SKMA, vars undervisningsmaterial om Förintelsen och antisemitism bland annat har finansierats med stöd av EU-bidrag.²⁰⁹

Flera organisationer har tagit fram undervisningsmaterial om olika aspekter på hållbar utveckling, exempelvis Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden, Fairtrade Sverige, Skogen i Skolan och Håll Sverige Rent.²¹⁰

Det finns också flera organisationer som har producerat material som är avsedda för undervisning om arbetslivsrelaterade frågor. Exempelvis har Arena Skolinformation inom Arenagruppen, vars medlemsorganisationer är olika fackförbund, tagit fram material om lönesättning, kollektivavtal och anställningsformer. Bransch- och arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv har i sin tur tagit fram material om entreprenörskap och arbetsmarknad.²¹¹ Materialen från Arenagruppen och Svenskt Näringsliv ger delvis skilda bilder om hur arbetslivet fungerar och sakligheten har ibland ifrågasatts.²¹²

Svenskt Näringsliv är inte den enda branschorganisationen som producerar undervisningsmaterial avsedda för den svenska skolan, utan det finns ett flertal exempel på material från sådana organisationer. Exempelvis har Sveriges annonsörer tagit fram material om

²⁰⁷ Uppgift från NTA Skolutveckling den 6 maj 2020 och NTA Skolutveckling (2021).

²⁰⁸ Riksförbundet för sexuell upplysning (2021). Kunskapsområdet benämns från höstterminen 2022 sexualitet, samlevnad och relationer.

²⁰⁹ Svenska kommittén mot antisemitism (2021).

²¹⁰ Världsnaturfonden (2021), Fairtrade Sverige (2021), Håll Sverige rent (2021), Naturskyddsföreningen (2021) och Skogen i skolan (2021).

²¹¹ Arena Skolinfo (2021) och Svenskt näringsliv (2021).

²¹² Se till exempel Dahlgren (2021).

källkritik.²¹³ Vissa branschorganisationer, och även fackförbund, har också tagit fram material avsedda för undervisning i yrkesämnen. Se vidare 5.4.4.

3.9 Distribution och standardiseringar

Inköp och distribution

Vilka läromedel en kommunal skola har möjlighet att köpa in beror på vilket ramavtal som kommunen avropar sina beställningar från.²¹⁴ Ramavtal uppkommer som resultat av offentliga upphandlingar och ett avrop innebär en beställning från ett ramavtal. Mer om offentlig upphandling i 6.1.3. Hos enskilda skolhuvudmän ser processerna för inköp av läromedel olika ut.

De flesta kommuner använder det ramavtal om läromedel som tillhandahålls av Adda inköpscentral AB där Läromedia Bokhandel är ensam leverantör.²¹⁵ Ramavtalet omfattar både tryckta och digitala läromedel samt sådana som består av både en lärobok och digitala komponenter. När det gäller de digitala läromedlen framgår det av ramavtalet att dessa ska vara kompatibla med de vanligaste webb-läsarna och operativsystemen.²¹⁶

Inom kommunalförbundet Göteborgsregionen beställer de kommunala skolorna och även flertalet fristående skolor sina läromedel från ett annat ramavtal, via kommunalförbundet.²¹⁷

Det förekommer, som nämnts i 3.2.1, att kommuner köper så kallade kommunlicenser för digitala läromedel. En kommunlicens ger alla skolor i kommunen samma förutsättningar att ta del av de digitala läromedel som kommunen valt. Det blir vanligen också mer kostnadseffektivt jämfört med att skolorna har egna, olika licenser för digitala läromedel. Utöver kostnadsskäl kan kommuner se administrativa, tekniska och juridiska fördelar med centralstyrning av digitala läromedel. Pedagogiskt kan det dock även finnas nackdelar med kommunlicenser för digitala läromedel, se 6.2.2.

²¹³ Sveriges annonsörer (2021).

²¹⁴ Motsvarande gäller också när regioner eller staten är skolhuvudman.

²¹⁵ Bolaget Adda inköpscentral hette tidigare SKL Kommentus. Det ägs av SKR och en majoritet av Sveriges kommuner. Läromedia bokhandels fullständiga namn är Läromedia bokhandel Örebro AB.

²¹⁶ SKL Kommentus (2019).

²¹⁷ Uppgift från Göteborgsregionen den 30 mars 2020.

Standardiserade lösningar för digitala läromedel

Digitala läromedel erbjuder specifika utmaningar för skolor och skolhuvudmän. Utöver de pedagogiska frågorna måste de digitala läromedlen exempelvis vara förenliga med EU:s allmänna dataskyddsförordning, se avsnitt 3.1.3. Både regeringen och SKR har sett behov av standardiseringar inom skolväsendet.²¹⁸ Ett exempel är att det finns behov av effektiva, standardiserade lösningar för exempelvis informationshantering och inloggning i digitala läromedel. Frågor om standardiserade lösningar för digitala läromedel förekommer inte i denna utrednings direktiv men vi konstaterar att det pågår flera initiativ för standardiseringar och förbättrad infrastruktur.

I regeringens nationella digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2017–2022 framgår att ett delmål är att det ska finnas ändamålsenlig infrastruktur samt teknisk och pedagogisk support i verksamheten. Det handlar om att skolorna ska ha tillgång till bredband och hårdvara, att de olika system som används ska fungera tillsammans, samt att skolorna ska ha tillgång till stödfunktioner för att säkerställa att tekniken fungerar och kan användas på ett sätt som främjar elevernas kunskapsutveckling.²¹⁹ Ändamålsenlig infrastruktur och effektiva stödfunktioner har bland annat stor betydelse för elevers och lärares användande av digitala läromedel.

Skolverket leder ett forum som arbetar för informationsstandardisering i skolväsendet, FFIS.²²⁰ Inom detta forum finns olika arbetsgrupper och en styrgrupp med representanter från SKR och branschorganisationen Swedish Edtech (se 3.8). För närvarande har FFIS ingen aktiv arbetsgrupp om digitala läromedel, men forumet har identifierat att det framöver kan uppstå behov av en sådan arbetsgrupp.²²¹

Det pågår också ett arbete inom Svenska institutet för standarder, SIS, om en standard för digitala läromedel. Standarden är tänkt att omfatta processen från att välja till att använda digitala läromedel. Fokus i arbetet ligger på beställning, distribution, åtkomst till digitala läromedel och återrapportering.²²²

²¹⁸ Regeringen (2017a), Regeringen (2018a) och SKR (2019).

²¹⁹ Skolverket (2020a).

²²⁰ Förkortningen FFIS utläses Forumet för informationsstandardisering i skolväsendet.

²²¹ Skolverket (2021b).

²²² Svenska institutet för standarder (2021).

I dag är det relativt vanligt att elever och lärare behöver logga in med både användarnamn och lösenord i varje enskilt digitalt läromedel som används på skolan. Är skolan med i en så kallad identitets- och behörighetsfederation förenklas inloggningarna. Med en sådan federation blir inloggningarna standardiserade, så att användarna kan nå sina olika e-tjänster genom en och samma inloggning.²²³

För att en identitets- och behörighetsfederation ska fungera krävs en så kallad federationsoperatör. Sedan 2012 är Internetstiftelsen federationsoperatör för Skolfederation, som är en organisation som arbetar för standardiserade lösningar för inloggningar på skolor. Det är inte alla huvudmän och läromedelsleverantörer som är med i Skolfederation, men drygt hälften av de kommunala huvudmännen och alla stora leverantörer av digitala läromedel är det.²²⁴

²²³ Internetstiftelsen (2021).

²²⁴ Internetstiftelsen (2021) och Skolfederation (2021).

4 Öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och lärarhandledningar

I följande kapitel redogör vi först, i 4.1, för gällande rätt av betydelse för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i kapitlet. Därefter beskriver vi i 4.2 hur digitaliseringen bidragit till att skapa ett komplext landskap av resurser och verktyg. Komplexiteteten ökar av att det saknas definitioner och forskning gällande läromedel, vilket vi också redogör för. I nästkommande avsnitt, 4.3, gör vi en kategorisering av olika undervisningsmaterial och beskriver hur de används. I vilken mån läromedel förekommer i material och information från skolmyndigheterna beskrivs i 4.4. I nästkommande avsnitt, 4.5, redogör vi för attityder till läromedel. Avsnitt 4.6 behandlar vilka aktuella utmaningar och behov som vi ser avseende medvetenhet och kunskap om läromedel och lärarhandledningar. Avslutningsvis beskriver vi i 4.7 våra förslag och bedömningar för att stärka medvetenheten och öka kunskapen om läromedel och lärarhandledningar, samt skälen till dessa.

4.1 Gällande rätt

Nedan redogör vi för rättsliga aspekter av betydelse för hur skolmyndigheterna och lärarutbildningarna kan öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och lärarhandledningar. De bestämmelser som beskrivs har relevans för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i det här kapitlet.

4.1.1 Skolverket

Skolverket har i dagsläget inget specifikt uppdrag att i sin verksamhet arbeta med frågor om läromedel. Flera av Skolverkets andra uppdrag kan dock anses ha en koppling till ökad medvetenhet och kunskap om läromedel och lärarhandledningar. Skolverkets uppdrag att främja likvärdig utbildning, tillhandahålla relevant statistik om skolväsendet, följa upp och utvärdera utbildningarnas kvalitet samt främja digitaliseringen inom skolväsendet har exempelvis samband med frågor som rör läromedel och lärarhandledningar.

En av Skolverkets uppgifter är också att bidra till att alla som är verksamma som lärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete.¹ Inom ramen för detta uppdrag kan Skolverket, enligt utredningens uppfattning, exempelvis stötta lärarnas val av läromedel och lärarhandledningar.

Främja likvärdig utbildning och följa upp kvaliteten

Läromedel och lärarhandledningar kan vara en resurs för att främja en likvärdig utbildning och förbättrade kunskapsresultat. Av Skolverkets myndighetsinstruktion framgår att verket ska främja att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet och bidra till förbättrade kunskapsresultat för elever. Skolverket ska också följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området, samt utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov. Vidare ska Skolverket informera och sprida kunskap om sitt verksamhetsområde.²

Skolverket har enligt sin myndighetsinstruktion också i uppdrag att analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och vidta och lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av utbildningarnas kvalitet. Resultaten av arbetet med uppföljning och utvärdering ska sammanfattas och publiceras.³ Skolverket har i sina uppföljningar och utvärderingar dock endast marginellt beaktat läromedel och lärarhandledningar, mer om det i avsnitt 4.4.1.

¹ 11 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

² 1 § och 14 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³ 2 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Tillhandahålla relevant statistik

Skolverket är ansvarig myndighet för den officiella statistiken om skolväsendet.⁴ Denna statistik saknar för närvarande särskilda uppgifter om skolornas läromedel. Skolverket samlar visserligen in och redovisar huvudmännens kostnader för lärverktyg, som inkluderar läromedel, men redovisningsposten lärverktyg innehåller en mängd sinsemellan disparata slags kostnader. Utöver kostnader för läromedel ingår bland annat kostnader för kopior, symaskiner, hyvelbänkar, datorer, förbrukningsmaterial och programvara.⁵ I dag räknas även kostnader för skolbibliotek till kostnadsposten lärverktyg. Utredningen anser att detta är problematiskt och har i SOU 2021:3 föreslagit att detta ska ändras.

Ett kvalitetskriterium för officiell statistik är relevans, vilket innebär ett ”mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande och potentiella behov” samt hur väl den belyser de frågor som är viktiga för användarna av statistiken.⁶

Främja digitalisering

Skolorna använder i ökande omfattning digitala läromedel och undervisningsmaterial, vilket beskrivs i bland annat 4.2.2, 4.3.1 och 4.3.4 nedan. Sedan 2018 har också regleringar i läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och examensmål förstärkts, vilket ska bidra till att elever utvecklar digital kompetens. Av Skolverkets myndighetsinstruktion framgår att verket har sektorsansvar för att ta tillvara digitaliseringsens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet i skolan. Ansvaret innefattar att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda myndigheter och andra relevanta parter.⁷

⁴ Bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Utöver officiell statistik sammanställs och publiceras även annan statistik. Exempelvis presenterar läromedelsbranschen försäljningsstatistik om läromedel, se 4.2.2.

⁵ Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. och Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

⁶ Lagen (2001:99) om den officiella statistiken och Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCBFS 2016:17) om kvalitet för den officiella statistiken.

⁷ 18 § 7 p. förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

4.1.2 Skolinspektionen

I Skolinspektionens uppdrag ingår att granska kvalitet och utöva tillsyn över skolor.⁸ Skolinspektionen har inget uppdrag om att specifikt uppmärksamma läromedel och lärarhandledningar. Av Skolinspektionens myndighetsinstruktion framgår att inspektionen ska verka för att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö samt bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna och främja en starkt likvärdighet mellan skolor.⁹ Det finns enligt utredningens uppfattning ett samband mellan att granska frågor om elevernas kunskapsutveckling, att främja likvärdighet mellan skolor och att i relevanta sammanhang uppmärksamma läromedel och lärarhandledningar. Det är emellertid ovanligt att Skolinspektionen granskar frågor om läromedel, vare sig i kvalitetsgranskningar eller tillsyn. Mer om detta i 4.4.2.

Kvalitetsgranskningar

Skolinspektionens kvalitetsgranskningar är regelbundna respektive tematiska. Regelbundna kvalitetsgranskningar sker inom områdena rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Dessutom kvalitetsgranskas huvudmannens arbete med att skapa förutsättningar för att alla elever får en likvärdig utbildning.

En tematisk kvalitetsgranskning om läromedel genomfördes 2011 och under 2021 publicerades ytterligare en kvalitetsgranskning om läromedel, mer om detta i avsnitt 4.4.2.¹⁰

Tillsyn

Skolinspektionen utövar tillsyn över grundskolor och gymnasieskolor på huvudmannanivå och skolnivå samt över vuxenutbildning i huvudsak på huvudmannanivå.¹¹ Skolinspektionen kan bland annat

⁸ 26 kap. skollagen (2010:800).

⁹ 1 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁰ Skolinspektionen har inte genomfört någon tematisk kvalitetsgranskning avseende läromedel i någon annan skolform än grundskolan.

¹¹ 2 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. Motsvarande som för tillsyn över grundskolan och gymnasieskolan gäller också grundsärskolan, sameskolan, specialskolan och gymnasiesärskolan.

genomföra tillsyn om inspektionen får information om missförhållanden på en skola.

Skolinspektionen kan göra olika ingripanden när skolor inte uppfyller de krav som gäller för utbildningen. Bland annat kan Skolinspektionen förelägga skolans huvudman att fullgöra sina skyldigheter, det vill säga rikta ett krav mot huvudmannen att åtgärda en konstaterad brist.

Om det är fråga om en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen anger skollagen att Skolinspektionen ska förena ett föreläggande med vite.¹² Vitesbesluten är alltid riktade mot huvudmannen men kan gälla brister på huvudmannanivå eller på specifika skolenheter.

Om det är fråga om ett allvarligt missförhållande kan Skolinspektionen när det gäller en enskild huvudman återkalla dennes godkännande om att få driva skola. Vid allvarliga missförhållanden på kommunala skolor kan inspektionen besluta om statliga åtgärder för rättelse.¹³ Det innebär att staten på kommunens bekostnad vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.¹⁴ Skolinspektionen ska anpassa sådana statliga åtgärder till vad som passar vid varje tillfälle. I skollagens förarbeten anges som exempel att det kan handla om att Skolinspektionen beslutar att kommunen ska köpa in bättre läromedel till sina skolor.¹⁵ Första och hittills den enda gången som Skolinspektionen har fattat beslut om statliga åtgärder för rättelse var 2019 gällande en kommunal grundskola med allvarliga brister. När Skolinspektionen avslutade insatsen hade det på skolan bland annat gjorts stora inköp av tryckta och digitala läromedel i samtliga ämnen. I intervjuer hade lärare och rektorn uppgett att läromedlen nu användes för att möta såväl elever med olika svårigheter som elever som behövde mer utmaningar i undervisningen.¹⁶

¹² 26 kap. 27 § skollagen. I maj 2020 kom en prejudicerande dom från Högsta förvaltningsdomstolen gällande Skolinspektionens vitesförelägganden. Mer om domen i 3.1.2.

¹³ Motsvarande gäller när en region är huvudman.

¹⁴ Enligt ett förslag från regeringen (2020b) ska statliga åtgärder för rättelse som huvudregel ersättas med ett verksamhetsförbud tills vidare, för att öka möjligheterna för Skolinspektionen att stänga såväl fristående som kommunala skolor med stora brister. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

¹⁵ 26 kap. 13–17 §§ skollagen och prop. 2009/10:165 s. 901 f.

¹⁶ Skolinspektionen (2019a).

4.1.3 Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, ska enligt sin myndighetsinstruktion främja och informera om tillgången till läromedel för elever med funktionsnedsättning. SPSM får också utveckla, anpassa, framställa och distribuera sådana läromedel i den utsträckning behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden.¹⁷ Mer om gällande rätt avseende läromedel för elever med funktionsnedsättning i 5.1.3.

Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen ska enligt sin myndighetsinstruktion främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning.¹⁸ Mer om gällande rätt avseende läromedel på nationella minoritetspråk i 5.1.4.

Skolforskningsinstitutet

Av Skolforskningsinstitutets myndighetsinstruktion framgår att institutet ska ”bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt samt bidra till goda förutsättningar för elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever”.¹⁹ Institutet ska också validera forskningsresultat inom området med avseende på kvalitet och relevans, göra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar med god vetenskaplig kvalitet och presentera resultaten på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet. Skolforskningsinstitutet ska också sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet samt identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktisk forskning saknas. Dessutom ska institutet ut-

¹⁷ 6 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁸ 2 § förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

¹⁹ 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

lysa medel för praktiktäna forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden där relevant sådan forskning saknas och fördela medel till praktiktäna forskning av högsta vetenskapliga kvalitet.²⁰ Skolforskningsinstitutet har således inte något specifikt uppdrag att i sin verksamhet beakta läromedel och lärarhandledningar, men sådan forskning får ändå, enligt utredningens uppfattning, anses rymmas inom institutets uppdrag.

4.1.4 Lärarutbildningarna

För närvarande har 50 lärosäten examenstillstånd för olika typer av lärarexamina. Universitet och högskolor har stor frihet att själva utforma de utbildningar som ges vid lärosätet, inklusive lärarutbildningarna. Högskolelagen (1992:1434) ställer enbart relativt allmänt hållna krav på utbildningarnas utformning, såsom att de ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet och att det ska finnas ett nära samband mellan forskning och utbildning samt att vetenskapens trovärdighet och god forskningssed ska värnas.²¹

Av högskoleförordningen (1993:100) följer att det ska finnas en utbildningsplan för lärarutbildningsprogram, liksom för alla andra utbildningsprogram. Av planen ska ”de kurser som programmet omfattar, kraven på särskild behörighet och de övriga föreskrifter som behövs” framgå. Utbildningsplanernas närmare innehåll och utformning beslutas självständigt av varje lärosäte. Av den anledningen skiljer sig utbildningsplanerna åt mellan de olika universitet och högskolor som ger lärarutbildningar.²²

Varje högskolekurs ska också ha en kursplan där ”kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs” framgår. Kursplanernas närmare innehåll och utformning beslutas i likhet med utbildningsplanerna av varje lärosäte.²³

Vad som krävs för att en student ska få en viss examen får lärosätena däremot inte bestämma själva. Dessa krav är beslutade av

²⁰ 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

²¹ 1 kap. 2–3 a §§ högskolelagen (1992:1434).

²² 6 kap. 16–17 §§ § högskoleförordningen (1993:100).

²³ 6 kap. 14–15 §§ § högskoleförordningen (1993:100).

regeringen och framgår av den så kallade examensordningen, som finns i en bilaga till högskoleförordningen.²⁴

Kraven i examensordningen ska, enligt regeringen, vara kortfattade och koncentrerade till det väsentliga och följa en gemensam struktur. Kraven för lärarexamina utmärker sig genom att beskrivningarna är betydligt längre än för andra examina. Mot den bakgrunden har Utbildningsdepartementet föreslagit att delar av de nuvarande examenskraven ska flyttas till en ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare, som enligt förslaget ska tillämpas för examina som utfärdas efter utgången av december 2021. De delar som enligt förslaget ska lämnas kvar i högskoleförordningens examensordning kommer då att följa den gemensamma struktur som gäller för övriga examina.²⁵

Examensbeskrivningarna för lärarexamina är alltså visserligen långa, men de innehåller inga krav på att blivande lärare ska ha kunskaper om läromedel och lärarhandledningar. Däremot finns det exempelvis krav på att lärarstudenter, för både grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen, ska ”visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten samt att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna”.²⁶

4.2 Ett komplext utbud av resurser och verktyg

Lärare behöver göra många olika didaktiska ställningstaganden som rör undervisningsmaterial och utbudet av kunskapskällor är stort. I ett omfattande norskt forskningsprojekt, ARK&APP, som presenteras nedan, beskriver forskarna att elever och lärare alltmer arbetar i ett ”komplekst læremiddellandskap”.²⁷ Med detta avses att lärare och elever i dag använder och kombinerar ett brett urval av resurser för att nå utbildningens mål.

Att lärare kompletterar traditionella läromedel med andra verktyg är i sig inget nytt. Kartböcker, bildspel, skönlitteratur, tidningsartiklar med mera har länge varit väsentliga resurser i lärares undervisning. Lärare uppmanades redan i grundskolans läroplan från 1969

²⁴ Bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

²⁵ Regeringen (2021c).

²⁶ Bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

²⁷ Gilje med flera (2016), s. 13.

att låta olika former av pedagogiska hjälpmedel komplettera och stödja varandra:

Läroboken, med sitt från pedagogisk synpunkt tillrättalagda innehåll, får därvid inte alltid samma funktion och samma dominerande ställning som den tidigare haft. Den kan ibland utgöra ett organiserande och samordnande grundmaterial; ibland kan avsnitt ur den utgöra supplerande material för komplettering och fördjupning inom avsedda områden.²⁸

Digitaliseringen skapar emellertid nya möjligheter för att arbeta med kunskap och förmågor i skolans olika ämnen och de norska forskarna inom ARK&APP menar att det är befogat att tala om ett helt nytt landskap av resurser och verktyg.²⁹

ARK&APP var ett forskningsprojekt som initierades 2012 av Utbildningsdirektoratet, Norges motsvarighet till svenska Utbildningsdepartementet. Syftet var att öka kunskapen om vilka läromedel som väljs i skolan och hur de används av lärare och elever i undervisningen. Över 15 forskare arbetade i projektet som kommer att refereras vid flera tillfällen i detta betänkande. ARK&APP undersöker läromedelsbruket i engelska, matematik samt naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga ämnen. ARK&APP utgår från studier som genomförts i Norges årskurs 5 och 7 samt gymnasieskolan.

I brist på svenska studier väljer utredningen att i förekommande fall hänvisa till resultat från ARK&APP. Resultaten som presenteras inom ramen för det norska projektet har i stor utsträckning relevans även i Sverige, eftersom den utveckling som sker när det gäller läromedel och digitalisering i Norge påminner mycket om den svenska utvecklingen. Därtill kan nämnas att den statliga läromedelsgranskningen avskaffades ungefär samtidigt i de båda grannländerna och lärare i Sverige och Norge tar hänsyn till i det närmaste samma aspekter när de väljer läromedel.

4.2.1 Definitioner och avgränsningar

Skollagen använder, som nämnts ovan, samlingsbegreppet lärverktyg. Häri ryms många olika sorters utrustning och material som elever kan tänkas behöva för att nå målen för utbildningen, såväl digitala som analoga. Ett av de verktyg som innefattas i begreppet lärverktyg

²⁸ Skolöverstyrelsen (1969), s. 81.

²⁹ Gilje med flera (2016).

är läromedel men vad läromedel egentligen innebär klargörs som nämnts inte i skolförfattningarna eller dess förarbeten. Det finns flera oklarheter när det gäller gränsdragningen rörande läromedel. Är lärares egna kompendier och presentationer läromedel? Kan öppna digitala uppslagsverk såsom Wikipedia betraktas som läromedel?

Begreppet läromedel definieras på olika sätt i olika sammanhang. Ofta har en relativt vid definition av läromedel använts. I läroplanen för grundskolan från 1980 anges exempelvis att läromedel är ”sådant som lärare och elever kommer överens om att använda för att uppnå uppställda mål”.³⁰ Även Skolinspektionen har i granskningen av skolors kvalitetssäkring och val av läromedel från 2021, valt att inkludera många undervisningsmaterial när begreppet läromedel definieras:

Vi har använt en bred definition av läromedel i granskningen. Det innebär att allt material som används som läromedel har inbegripits i begreppet, det vill säga allt från klassiska läroböcker till filmer, artiklar och lärares egenproducerade material som exempelvis presentationer och texter med instuderingsfrågor.³¹

Ett vanligt argument för en vid definition av läromedel är att en sådan inkluderar mycket av det som används i undervisningen och därmed bidrar till att synliggöra fler aspekter som påverkar lärares undervisning. Vida definitioner kan även betraktas som en legitimering av olika resurser och verktyg.

Samtidigt förefaller det, i det allmänna medvetandet, finnas en snävare tolkning där det främst är material som tagits fram av förlag eller läromedelsproducenter som betraktas som läromedel. Skolinspektionen har exempelvis, i samtal med utredningen, beskrivit att de flera gånger i intervjuer, som genomförts i samband med den ovan nämnda kvalitetsgranskningen gällande läromedel, behövt påminna lärare och rektorer om att även det material som lärarna själva tar fram i det sammanhanget skulle betraktas som läromedel.³²

Den danske läromedelsforskaren Jens Jørgen Hansen, docent vid Syddansk universitet, skiljer mellan vad han kallar två grundläggande kategorier av läromedel. Den första är *didaktiska läromedel* som har producerats med en didaktisk intention. Den andra kategorin är *kontextuella läromedel*. Dessa utgörs av redskap, resurser, miljöer och infrastrukturer, vilka i sig inte har någon didaktisk avsikt, men

³⁰ Förordningen (1980:64) om mål och riktlinjer i 1980 års läroplan för grundskolan.

³¹ Skolinspektionen (2021b), s. 4.

³² Uppgift från Skolinspektionen den 20 januari 2021.

kan få en pedagogisk mening genom den konkreta pedagogiska praktik de används i.³³ Genom denna uppdelning erkänns alltså även de verktyg som gemene man normalt inte betraktar som läromedel men som kan ha stor betydelse för undervisningen och elevernas lärande, såsom jordglober, linjaler och sökmotorer. Dessa verktyg räknas, enligt Hansens definition, till de kontextuella läromedlen.

Inom läromedelsforskning studeras ofta samtliga resurser som elever har till sitt förfogande och det är därmed vanligt att forskningen väljer en vid definition av läromedel. Samtidigt kan det, ur ett samhällsligt perspektiv, finnas behov av att göra distinktioner mellan de olika resurser som lärare och elever använder, bland annat för att säkerställa att elever får tillgång till de för sammanhanget mest ändamålsenliga undervisningsmaterialen.

Behov av tydliga definitioner väcks generellt när områden växer och komplexiteten ökar. När det gäller digitala kunskapskällor har utbudet på senare år vuxit markant. Som vi noterar i 4.2.2 nedan, har digitaliseringen även påverkat variationen av format. I avsnitt 4.3 beskrivs vidare hur digitaliseringen även får konsekvenser för användandet av läromedel. Det komplexa landskap av resurser och verktyg som lärare och elever navigerar i väcker ett behov av gränsdragningar och utredningen föreslår därför att läromedel definieras i skollagen, se avsnitt 4.7.1.

4.2.2 Digitaliseringens effekter på användandet av undervisningsmaterial

Undervisningen sker i dag i en skolmiljö där elever i relativt hög utsträckning har datorer och genom dessa och sina mobiltelefoner ständigt är uppkopplade mot internet. Enligt Skolverket gick det 2018 drygt en elev per dator eller surfplatta i grundskolan, gymnasieskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Inom grundskolan var tillgången till datorer generellt högre i högstadiet än i de lägre stadierna. I den kommunala vuxenutbildningen var datortätheten något lägre, med knappt fyra elever per dator. Runt nio av tio rektorer för grundskolan, gymnasieskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan uppgav också att elever med funktionsnedsättning i ganska eller mycket stor utsträckning hade tillgång till kompensatoriska eller

³³ Hansen (2006).

alternativa digitala verktyg. En lika hög andel uppgav att elever i behov av extra anpassningar eller särskilt stöd i ganska eller mycket stor utsträckning hade tillgång till lämpliga digitala verktyg. I den kommunala vuxenutbildningen var andelarna något lägre, runt åtta av tio.³⁴

I en rapport som Skolverket publicerade 2020 om huvudmännens arbete med skolans digitalisering framgår att de flesta huvudmän beslutat om vilken tillgång eleverna på deras skolor ska ha till datorer och surfplattor. Bland de kommunala huvudmännen hade i stort sett alla beslutat att eleverna skulle ha en personlig dator eller surfplatta för hela eller delar av sina skolor. Bland de enskilda huvudmännen var andelen som fattat ett sådant beslut något lägre men fortfarande relativt hög (73 procent).³⁵

Den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2017–2022 som beskrivs nedan tycks ha fått genomslag bland många huvudmän. Detta får konsekvenser på flera plan. Digitaliseringen påverkar hur vi kommunicerar, skaffar kunskap och upprätthåller kontakter men också vilka resurser elever och lärare använder i skolan. De digitala verktygen och undervisningsmaterialen har också blivit mer tillgängliga i undervisningen i takt med att skolans allmänna digitala infrastruktur har förbättrats genom bland annat bredband och projektorer.

I Skolverkets ovan nämnda undersökning om skolans digitalisering beskriver flera huvudmän att det finns ett behov av att utveckla personalens kompetens att använda digitala läromedel. Flera huvudmän uttrycker också att de saknar stöd från forskningen om hur de ska använda digitala verktyg för att förbättra undervisningen.³⁶

Förväntningar på digitalisering

Det finns i dag höga förväntningar på att lärare ska ta tillvara de möjligheter som digitaliseringen innebär. Skolverket har, som nämnts i 4.1.1, i uppdrag att främja digitaliseringen inom skolväsendet. Detta arbete ska utgå från den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2017–2022.³⁷

³⁴ Skolverket (2019b).

³⁵ Skolverket (2020a).

³⁶ Skolverket (2020).

³⁷ Regeringen (2017a).

Ovan har det också beskrivits att det 2018 infördes bestämmelser i läroplaner, ämnes- och kursplaner samt examensmål om digitalisering. Ändringarna föregicks av att Skolverket fick i uppdrag av regeringen att lämna förslag på förändringar för att förstärka och tydliggöra skolans uppdrag att bidra till att elever utvecklar digital kompetens.³⁸ I samband med detta publicerade Skolverket bland annat ett kommentarmaterial och diskussionsunderlag för att stötta lärares arbete med att stärka elevernas digitala kompetens. Skolverket erbjuder också flera kurser och utbildningar för att lärare ska få möjlighet att utveckla sin digitala kompetens.

Regeringen gav 2018 också Skolverket i uppdrag att arbeta med att främja digitaliseringen inom skolväsendet. Myndigheten ska underlätta för skolor och huvudmän att ”ta tillvara digitaliseringens möjligheter i undervisning och i administration”. Arbetet ska utgå från den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2017–2022. I denna strategi används begreppet digitala lärresurser men digitala läromedel nämns inte. Vad digitala lärresurser innebär definieras inte i strategin.³⁹

I arbetet med att främja digitaliseringen inom skolväsendet ingår även att Skolverket ska följa upp målen i den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2017–2022 och följa vilket genomslag den får i skolverksamheterna. Skolverket ska årligen redovisa sitt arbete med detta till Utbildningsdepartementet.⁴⁰ Nästa uppföljning är planerad att publiceras i februari 2022.

Sedan 2019 finns också en nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet som innehåller förslag på nationella initiativ och aktiviteter för att förverkliga den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet. Planen är publicerad av SKR och har tagits fram i samarbete med bland annat Skolverket. Digitala läromedel bör, enligt handlingsplanen, vara ändamålsenliga och användbara så att de underlättar arbetsituationen för berörd personal.⁴¹

³⁸ Regeringen (2015a).

³⁹ Regeringen (2017a).

⁴⁰ Regeringen (2018b).

⁴¹ SKR (2019).

En ökande andel digitala läromedel och andra digitala undervisningsmaterial

Branschorganisationen Läromedelsföretagen delar in läromedel i tre kategorier: tryckta läromedel, helt digitala läromedel och tryckta läromedel som kompletteras med digitala komponenter. Den sistnämnda kategorin är i dag den som säljs mest och utgör drygt hälften av marknaden. Tryckta läromedel utan digitala komponenter utgör ungefär 30 procent och helt digitala cirka 15 procent. Enligt den årliga försäljningsstatistiken från Läromedelsföretagen ökar försäljningen av de helt digitala läromedlen mest medan de tryckta läromedlen utan digitala komponenter har en sjunkande efterfrågan.⁴² Läromedelsföretagen tycker sig se att den ökade andelen distansundervisning under 2020 har påverkat inköpen för framför allt gymnasieskolan, där försäljningen av helt digitala läromedel växte med 10 procent det senaste året.⁴³ De digitala läromedlen står därmed för cirka 15 procent av den totala försäljningen till gymnasieskolan och vuxenutbildningen.⁴⁴

Branschstatistiken skiljer inte på försäljning av läromedel för gymnasieskolan och läromedel för vuxenutbildningen. När det gäller svenska för invandrare, sfi, finns dock specifika uppgifter som visar att förlagen säljer mer digitala läromedel till sfi än till vuxenutbildningen i övrigt; digitala läromedel utgjorde 30 procent av inköpen inom sfi 2020. Den relativt höga andelen speglar emellertid inte tillgången på skolorna, varken inom sfi eller i övrigt, eftersom läroböcker återanvänds medan digitala läromedel köps med årliga licenser.⁴⁵

Det förefaller alltså finnas ett intresse från skolor och deras huvudmän att få tillgång till digitala läromedel. Men digitaliseringen innebär också att antalet andra kunskapskällor som elever kan använda ökat kraftigt. Den digitala tekniken har gjort det möjligt att söka information och kunskap på många olika sätt. Utöver att elever och lärare kan använda sökmotorer, databaser och webbaserade encyklopedier, finns många olika digitala material som kan vara till nytta i undervisningen. Etablerade läromedelsproducenter konkurrerar i detta sammanhang med webbpublicerade texter, ljudfiler, bilder och filmer

⁴² Den årliga försäljningsstatistiken från Läromedelsföretagen består av uppgifter från samtliga medlemsföretag.

⁴³ Distansundervisningen ökade under 2020 till följd av coronapandemin.

⁴⁴ Uppgift från Läromedelsföretagen den 17 februari 2021.

⁴⁵ Uppgift från Läromedelsföretagen den 14 april 2021.

från bland annat myndigheter, företag och intresse- och branschorganisationer. Även reklamfinansierade webbplatser med material mer eller mindre direkt riktat till elever förekommer. Mer om detta i 3.8.

Stängda och öppna resurser

De digitala kunskapskällor som elever använder i undervisningen har olika karaktär och kan kategoriseras på flera olika sätt. De norska läromedelsforskarna Rasmussen och Lund, docenter vid Oslo universitet, beskriver ett kontinuum från stängda (*lukka*) till öppna (*åpne*) resurser. De stängda resurserna karakteriseras, enligt forskarna, av att de är komprimerade och förhåller sig tydligt till kurs- och ämnesplanernas innehåll. De stängda resurserna förmedlas ofta genom en specifik ämnesdiskurs och kan även erbjuda uppgifter som bjuder in exempelvis till analys och summering av innehållet.⁴⁶ Resurserna kan också vara stängda i den meningen att de inte är tillgängliga med mindre än att skolan eller skolhuvudmannen köpt licens för produkten. De flesta digitala läromedel, som produceras av förlag eller andra läromedelsproducenter, kan betraktas som ett exempel på det som Rasmussen och Lund kallar stängda resurser.

Öppna resurser förhåller sig inte till en specifik ämnesdiskurs och är därför mindre normerande till sin karaktär. De öppna resurserna påminner mer om de kunskapskällor som vi möter i världen utanför skolan. Dessa resurser kräver enligt Rasmussen och Lund att eleverna själva tar större ansvar för urval och prioriteringar.

Unesco, FN:s organ för internationellt samarbete inom bland annat utbildning, anser att öppna lärresurser kan bidra till att nå målet om en god utbildning för alla i FN:s globala mål för hållbar utveckling, Agenda 2030. Unesco rekommenderar att medlemsstaterna, däribland Sverige, bör stödja och uppmuntra utvecklingen av öppna lärresurser.⁴⁷ Unesco brukar be medlemsstaterna att vart fjärde år rapportera de åtgärder som vidtagits med anledning av deras rekommendationer. Inga medlemsstater har ännu rapporterat om åtgärder med anledning av rekommendationen om öppna lärresurser, eftersom den antogs 2019 och det således har gått mindre än fyra år sedan den beslutades.⁴⁸

⁴⁶ Rasmussen och Lund (2015).

⁴⁷ Unesco (2019).

⁴⁸ Uppgift från Svenska Unescorådet den 11 februari 2021.

Möjligheter och utmaningar

Digitaliseringen har som framgår av ovan inneburit en ökad variation av format när det gäller undervisningsmaterial. Filmer, spel, applikationer, program och andra resurser finns lättillgängliga och kostnaderna för dessa är inte sällan låga eller obefintliga.

Dessutom har infrastrukturen för spridning av undervisningsmaterial utvecklats. Det finns hemsidor och portaler som byggts upp särskilt för lärare där material och länkar delas och sprids. Även på sociala medier återfinns flera forum och grupper där lärare delar med sig såväl av metoder som av material.

Det finns många fördelar med digitala verktyg och material. Exempelvis kan öka möjligheterna till interaktivitet och snabb återkoppling. Den digitala formen erbjuder också många egenskaper och funktioner som kan göra läromedel tillgängliga för elever med funktionsnedsättning, exempelvis genom talsyntes, visualiseringar och individuella inställningar. För personer som använder alternativ och kompletterande kommunikation, AKK, erbjuder också digitaliseringen flera möjligheter.⁴⁹

Möjligheten att snabbt revidera och uppdatera texter är också unik för de digitala kunskapskällorna, vilket även gäller digitala läromedel. På så vis kan allt från mindre sakfel till förändringar i läroplanerna hanteras på relativt kort tid. Det har också uppmärksammats i forskning att digitala resurser som spel och simuleringar kan väcka engagemang hos elever.⁵⁰

Det finns dock också utmaningar med digitaliseringen av skolans undervisningsmaterial. Den information som elever kan ta till sig via läroböcker är generellt relativt tillförlitlig medan de svar som elever får när de söker på internet behöver granskas och värderas på ett annat sätt. När elever konstant behöver bedöma tillförlitligheten i källorna kan läsandet och kunskapsinhämtningen ta längre tid. Detta är sannolikt en av orsakerna till att läsande på papper, enligt flera undersökningar som refereras i en PISA-rapport från 2021, är mer effektivt än att läsa från skärm.⁵¹

⁴⁹ Teknikutvecklingen innebär att elever kan kommunicera genom text, bild- och symbolstöd, film och ljud, tecken som stöd eller teckenspråk. Appar och digitala program kan stödja dessa former av kommunikation.

⁵⁰ Gilje med flera (2016).

⁵¹ OECD (2021). PISA står för Programme for International Student Assessment.

Elevorganisationerna har beskrivit för utredningen att lärare ibland hänvisar elever till att söka information på internet vid tillfällena när det skulle vara mer tidseffektivt och berikande att använda läroböcker. En elev som deltog i en av utredningens hearings uttryckte det på följande vis: "Ibland verkar det som om vi ska göra våra egna läroböcker genom att hämta fakta på internet och då finns det en risk att man tappar fokus på själva ämnet. I stället blir det att allt bara handlar om att lära sig att söka information."

Läsning av tryckta texter innebär också en form av "kroppslig upplevelse" som kan ha betydelse för läsförståelsen. Elever kan till exempel ofta minnas ungefär var i en bok som en viss information fanns. I en studie ledd av Anne Mangel, professor vid Universitetet i Stavanger, har randomiserade grupper med elever fått läsa tryckta respektive digitala texter. Enligt studien visar de elever som fick läsa de tryckta texterna signifikant bättre förståelse av innehållet. Denna studie visar att scrollande kan påverka läsningen negativt och att den elevgrupp som fick ta del av den tryckta texten hade fördelar av att kunna uppleva den fysiska dimensionen av texten. Den överblick som eleverna får över en tryckt text samt möjligheten att även känna texten rent taktilt verkar således påverka läsförståelsen positivt.⁵²

Forskare har också noterat att vissa digitala resurser kan vara negativa för elevers lärande. De strategier eleverna utvecklar genom spel verkar till exempel inte alltid stärka lärandet. Bland annat har professor Øystein Gilje med flera inom ramen för forskningsprojektet ARK&APP noterat att dataspel ofta uppmuntrar ett slumpmässigt provande som inte stärker elevers lärande och inte heller främjar ändamålsenliga lärandestrategier.⁵³

Det finns även utmaningar med digitala läromedel. Lärare och elever som har deltagit i våra hearings beskriver att digitala läromedel kan vara svåröverskådliga och tidskrävande att använda. Digitala läromedel upplevs ofta som svårare att navigera i än läroböcker. Dessutom redogör både elever och lärare i utredningens hearings för brister i den digitala infrastrukturen, såsom problem med bredband och hårdvara. Detta orsakar stress och försvårar, enligt deltagare i utredningens hearings, användandet av digitala läromedel i skolan.

Lärare har också i utredningens hearings framhållit att det finns många fördelar med läroböcker, exempelvis att de ger en tydligare

⁵² Mangel med flera (2013).

⁵³ Gilje med flera (2016).

överblick över ämnesinnehållet och i högre grad än digitala läromedel uppmuntrar till samarbete och samtal. Flera lärare framhåller att de digitala läromedlen, såsom de ofta är utformade i dag, kan leda till att elever arbetar mer individuellt. En skolchef beskrev i utredningens enkät att digitala läromedel leder till att fokus förflyttas ”från lärarens undervisning till undervisning på skärmen, dvs. samspelen flyttas till elev/läromedel och när så sker ger det en direkt försämring av elevernas resultat”. Användning av digitala läromedel kan alltså innebära att eleverna får såväl mindre lärarstöd som mindre utrymme till kollektivt lärande där de kan dra nytta av varandras kunskaper, erfarenheter och perspektiv. Den ovan citerade skolchefen framhåller att samma fenomen också kan uppstå när det gäller läroböcker, särskilt när ”de är uppbyggda på övningsböcker och allt för mycket mängdträning”.

Lärare har beskrivit för utredningen att en lärobok ofta i högre utsträckning än ett digitalt läromedel utgör en trygghet för elever. Exempelvis vuxna elever med kort eller ingen skolbakgrund uppfattar ofta, enligt flera lärare i utredningens hearings, läroboken som en fysisk representation av kunskap och en form av garanti för lärande.

När läroböcker helt ersätts med digitala läromedel innebär det också att elever behöver läsa längre texter på skärm. Detta kan påverka elevernas förståelse av innehållet. Inom ramen för det europeiska forskningsprojektet E-READ,⁵⁴ som presenterades 2019, har digitala och analoga läsprocesser studerats. Forskarna har särskilt intresserat sig för hur barn och unga vuxna förstår skriven text i digital respektive analog form. Bland annat noteras att läsprocesserna ser olika ut på skärm och på papper och att elever behöver få möjlighet att utveckla såväl det digitala som det analoga läsandet. Forskarna konstaterar, likt det som redovisats ur annan forskning ovan, att läsförståelsen av längre sakprosatexter är bättre när texter presenteras i tryckt form än på skärm. En av forskarnas rekommendationer är därför att skolor behöver motivera elever att fortsätta läsa tryckta böcker.⁵⁵

Inom vuxenutbildningen finns det specifika utmaningar med digitala läromedel, eftersom de vuxna eleverna i stor utsträckning

⁵⁴ E-READ står för Evolution of Reading in the Age of Digitisation. De huvudsakliga resultaten av det fyra år långa forskningsprojektet presenteras i The Stavanger Declaration Concerning the Future of Reading från 2019.

⁵⁵ Evolution of Reading in the Age of Digitisation (2019).

sjelva behöuer stå för kostnaderna för de digitala enheterna. Det innebär att det finns elever som inte har tillgång till en dator utan behöuer ta del av innehållet i ett digitalt läromedel via exempelvis en smart telefon. Detta kan påverka elevers lärande eftersom det ofta är utmanande att läsa längre text och göra övningar som innefattar mer omfattande skrivande på en mobiltelefon. Utredningen har genom kontakter med branschen fått kännedom om att vissa läromedelsföretag delvis anpassat innehållet i de digitala läromedlen efter detta. Ett förlag beskriver exempelvis att de, för att möta de behov som uppstår när eleven bara kan ta del av läromedlet via sin telefon, kompletterat läromedlet med enklare övningar, som exempelvis ordträning.⁵⁶ Elever som saknar en dator får på så vis tillgång till övningar men går miste om det sammanhang som kan göra orden relevanta och får inte heller möjlighet till den språkutveckling som arbete med längre texter kan stimulera till. Särskilt utmanande kan situationen bli för eleverna inom vuxenutbildningen om skolhuvudmannen helt valt att övergå till digitala läromedel, eftersom det då varken finns en lärobok att tillgå eller möjlighet att ta del av det digitala läromedlet på ett adekvat sätt.

Avslutningsvis beskriver både elever, lärare, rektorer och skolchefer att en väsentlig utmaning med digitala läromedel är den distraction som internets övriga utbud utgör. En skolchef beskriver i ett e-brev problemet på följande vis: ”Digitala läromedel verkar (erfarenheter som våra lärare lyfter fram) försämra koncentration och arbetsro eftersom eleverna använder datorerna, där mycket annat pockar på uppmärksamhet.”

Lärobokens ställning i en digitaliserad skola

Digitaliseringen har, som framgår ovan, påverkat vilka verktyg lärare använder i undervisningen men läroboken har fortfarande en relativt stark ställning.

I en enkätundersökning som intresseorganisationen Läromedelsförfattarna låtit genomföra 2020, svarar nästan 60 procent av lärarna att analoga läromedel, alltså läroböcker, är mycket viktiga för elever-

⁵⁶ Uppgift från ett läromedelsföretag den 26 februari 2021.

nas kunskapsutveckling, medan endast cirka 30 procent varar att digitala läromedel är så viktiga.⁵⁷

Det norska fackförbundet för lärare, Utdanningsforbundet, publicerade 2018 en rapport om val, användande och värdering av digitala läromedel i gymnasieskolan.⁵⁸ Det visade sig att digitala läromedel har fått en naturlig plats i skolan men inte ersatt läroboken. 69 procent av gymnasielärarna anger att de dagligen eller varje vecka använder digitala läromedel. 81 procent svarar att de oftast använder digitala läromedel som ett komplement till en lärobok.⁵⁹

Enligt en undersökning från 2020 som analys- och undersökningsföretaget Novus tagit fram på uppdrag av läromedelsförlaget Liber, efterfrågas även i Sverige främst läromedel som utgör en kombination av tryckt bok och digitala komponenter.⁶⁰

Vi vet alltså att digitaliseringen fått effekter på vilka lärverktyg och undervisningsmaterial som används i skolan men vi vet ännu inte tillräckligt mycket för att kunna dra säkra slutsatser om hur materialet används och hur de påverkar elevers lärande, vilket diskuteras vidare nedan.

4.2.3 Begränsat forskningsläge

Forskningen om läromedel och andra undervisningsmaterial kan delas in i tre kategorier:

- produktorienterade studier som avser analys av innehållet utifrån olika perspektiv,
- processorienterade studier som inriktar sig på läromedlets marknadsföring, distribution och utvecklingsprocessen från idé till produkt, och
- användarorienterade studier som intresserar sig för hur lärare och elever använder läromedlen.

⁵⁷ Läromedelsförfattarna (2020).

⁵⁸ Rapportens definition av läromedel påminner om den som vi använder i detta betänkande. Även exempelvis digitala resurser som framtagits för att komplettera läroböcker inkluderas i vad rapporten kallar för digitala läromedel.

⁵⁹ Utdanningsforbundet (2018).

⁶⁰ Liber (2020). 68 procent föredrar digitala läromedel tillsammans med tryckta läromedel, 22 procent föredrar att använda tryckta läromedel framför digitala läromedel och 8 procent föredrar digitala läromedel framför tryckta. 1 procent svarade ”vet inte”.

Den här uppdelningen har använts av flera forskare för att ge en översikt över läromedelsforskningen.⁶¹

Den senaste större svenska, nationella enkätundersökningen som koncentrerar sig på användarperspektivet, det vill säga den sista av ovanstående tre punkter, återfinns i en rapport som Skolverket publicerade 2006. Rapporten behandlar läromedel i bild, engelska och samhällskunskap.⁶² Den innehåller även en förkortad version av kunskapsöversikten *Vad har vi lärt oss om läromedel?* av professor Boel Englund.⁶³ Forskningsläget är i övrigt relativt begränsat i Sverige när det gäller såväl process- som användarriktade studier.⁶⁴

Caroline Graeske, biträdande professor vid Luleå tekniska universitet, har för utredningen tagit fram en forskningsöversikt om hur läromedel används i undervisningen. Graeske konstaterar att läromedel har en viktig funktion för elevers resultat men att det finns utmaningar förknippade med att redovisa resultat från tidigare forskning om läromedelsbruk. Bland annat påpekar Graeske att olika studier använder olika läromedelsbegrepp och definitioner, vilket innebär att det ibland är svårt att jämföra resultat. En annan utmaning gäller skillnader mellan ämnen och discipliner. I vissa studier görs ingen åtskillnad mellan ämnen, vilket gör att eventuella diskrepanser mellan ämnen inte framträder tydligt. Dessutom konstaterar Graeske att det är tids- och arbetskrävande att undersöka hur läromedel används i skolans alla ämnen i en och samma studie och att studier därför ofta avgränsas till vissa ämnen och årskurser. Ofta förefaller de ämnen som studeras vara matematik, svenska och samhällsorienterande ämnen. Studier om läromedelsbruk i yrkesämnen och ämnen inom det praktisk-estetiska fältet är, konstaterar Graeske, mindre frekventa.⁶⁵

I forskningsöversikten framhåller Caroline Graeske vidare att forskningen om läromedelsbruk, det vill säga hur lärare använder läromedel, behöver stärkas, då det fortfarande finns flera kunskapsluckor att fylla. Läromedelsbruk inom vuxenutbildning och yrkesutbildning är, enligt Graeske, exempel på sådana områden.⁶⁶

⁶¹ Julin Svensson (2000), Englund (2006) med flera.

⁶² Skolverket (2006b).

⁶³ Englund (2006).

⁶⁴ Graeske (2021), Skolverket (2006b).

⁶⁵ Graeske (2021).

⁶⁶ Ibid.

Utvecklingen när det gäller vilka lärverktyg och undervisningsmaterial som väljs och används i skolan går snabbt, inte minst på grund av digitaliseringen. När det gäller digitala läromedel är forskningen begränsad, även om bland annat ARK&APP ökar kunskapen inom området.

4.3 Olika undervisningsmaterial och hur de används

I samband med att lärare planerar undervisningen väljer de vilka undervisningsmaterial och kunskapskällor som eleverna ska få tillgång till under arbetets gång. I praktiken innebär detta att läraren avgör om eleverna ska använda läromedel, andra material eller både och. Därefter följer en mängd val kopplade till innehåll, form och material. Ett och samma läromedel kan användas på många olika sätt. Hur väl ett läromedel eller annat undervisningsmaterial fungerar i undervisningssituationen är därmed beroende av lärarens didaktiska val i relation till materialet.

Lärares användning av läromedlet eller undervisningsmaterialet påverkas av den specifika undervisningskontexten och elevgruppens sammansättning och behov. Även lärarens pedagogiska grundsyn och sätt att undervisa har betydelse för hur och i vilken utsträckning läraren använder läromedel och andra material.⁶⁷

Läromedel påverkar undervisningen på olika sätt och i olika stor utsträckning. Ibland följer läraren läromedlet relativt strikt, kapitel för kapitel. Ibland används läromedlet snarare som ett smörgåsbord som läraren plockar metoder och övningar från. I ytterligare andra fall används läromedlet snarare som referenslitteratur. Det finns också stora variationer när det gäller vilket stöd lärare ger eleverna i att ta del av läromedlets texter. Vissa lärare arbetar strukturerat under lektionstid med att stärka elevernas förståelse av exempelvis text och bild medan andra låter elever arbeta mer självständigt med läromedlet. Det är alltså inte bara valet av undervisningsmaterial som får betydelse för undervisningen utan också själva användandet. I sammanhanget kan det noteras att olika ämnen även har olika traditioner när det gäller hur läromedel används.

Dessvärre finns det, som vi noterat i 4.2.3, inte någon omfattande forskning om användningen av läromedel och andra undervisnings-

⁶⁷ Englund (2006).

material och den forskning som finns utgår från olika definitioner och distinktioner.

Nedan gör vi en kategorisering av olika undervisningsmaterial och sammanfattar vad som kännetecknar användandet av de respektive resurserna. Beskrivningarna utgår från befintlig forskning och de synpunkter som utredningen sammanfattat efter hearings, intervjuer och andra kontakter med elever, lärare, rektorer med flera.

4.3.1 Läromedel

Flera vetenskapliga studier visar, som nämnts, att läroboken, trots digitaliseringen av skolan, spelar en fortsatt viktig roll i undervisningen.⁶⁸ Konkurrens från exempelvis digitala kunskapskällor verkar emellertid ha stor påverkan på hur läromedel används, åtminstone i vissa ämnen, och lärobokens fortsatta dominans kan inte tas för given.⁶⁹ I kapitel 5 redogörs mer ingående för hur elevers och lärares tillgång till läromedel ser ut.

De norska läromedelsforskarna Ingvill Rasmussen och Andreas Lund, docenter vid Oslo universitet, har 2015 identifierat ett sätt att använda läromedel på som de kallar hybridpraktiker. Dessa praktiker karakteriseras av att olika resurser, exempelvis analoga och digitala, kopplas samman.⁷⁰ Tomas Widholm, doktor i pedagogiskt arbete med inriktning mot läromedel vid Linköpings universitet, har 2020 funnit att hybridpraktiker framstår som allt vanligare i dagens skola.⁷¹

Rasmussen och Lund menar att läroboken, i hybridpraktikerna, representerar ett strukturerande element som har viss ”kanonisk” funktion i förhållande till vad lärare uppfattar som väsentlig kunskap. Detta är, enligt forskarna, en viktig roll inte minst i mötet med digitala resurser som ständigt förändras och där eleverna ofta utformar sina egna sökningar och därmed möter olika innehåll.⁷²

Läroboken kombineras alltså ofta med flera andra resurser, i många fall digitala. Men det är också vanligt att elever har tillgång till flera läromedel. Skolinspektionens kvalitetsgranskning av innehåll i och användning av läromedel i kemi från 2011 visar att det är sällsynt

⁶⁸ Exempelvis Reichenberg (2016).

⁶⁹ Widholm (2020).

⁷⁰ Rasmussen & Lund (2015).

⁷¹ Widholm (2020).

⁷² Rasmussen & Lund (2015).

att undervisningen i kemi helt och hållet utgår från ett enda läromedel. På flera av skolorna som ingår i granskningen har man ett eller ett par tryckta läromedel i klassuppsättningar, så att eleverna vid behov ska kunna använda sig av läromedlen på lektionstid. Endast på ett par av skolorna användes klassuppsättningar av ett visst läromedel i mer traditionell bemärkelse, det vill säga att eleverna gavs en egen lärobok i ämnet, som de kunde gå tillbaka till vid behov.⁷³

Läromedel för planering och genomförande av undervisningen

I läromedel finns vanligen en genomtänkt progression där eleverna gradvis ställs inför svårare uppgifter och mer utmanande innehåll. Det är därför inte ovanligt att lärare planerar sin undervisning efter läromedlets struktur. I vissa fall förefaller lärare till och med lägga större vikt vid läroboken än vid kurs- och ämnesplanerna när de planerar sin undervisning.⁷⁴ Detta utvecklas nedan.

Ofta använder sig lärare emellertid av flera olika läromedel och andra undervisningsmaterial när de planerar undervisningen. Lärare som intervjuats inom ramen för ovan nämnda forskningsprojekt ARK&APP beskriver att det tidigare var vanligare att planeringen utgick helt från ett läromedel men att detta har förändrats. Analyserna av intervjuerna visar att lärare ofta utgår från ett läromedel men kompletterar med andra läromedel och väljer bort boken under avgränsade perioder. Lärarnas ämnesmässiga värdering av läroboken är vanligen utgångspunkten för om de finner behov av att komplettera med andra resurser.⁷⁵

I våra hearings har lärare även beskrivit andra skäl till att välja bort läromedlet, såsom att undervisningen blir mer varierad om läroboken eller det digitala läromedlet kompletteras med andra verktyg och material. Se vidare 4.3.4.

Enligt forskningsstudier inom ARK&APP påverkas antalet undervisningsmaterial av arbetssättet. Ett av de arbetssätt som beskrivs är helklassundervisning och studien visar att det då används relativt få kunskapskällor. Helklassundervisningen framstår därmed som mindre komplex än andra arbetssätt. Det förefaller främst vara när elever arbetar individuellt eller i grupp som antalet läromedel och andra

⁷³ Skolinspektionen (2011).

⁷⁴ Blikstad-Balas (2014).

⁷⁵ Gilje med flera (2016).

undervisningsmaterial ökar. Forskarna påpekar att arbete med många undervisningsmaterial är både kognitivt och socialt utmanande för eleverna men de framhåller också att mångfalden av källor kan väcka elevernas engagemang.⁷⁶

På regeringens uppdrag undersökte Skolverket 2018 hur lärare i grund- och gymnasieskolan använder kurs- och ämnesplanernas olika delar när de planerar och genomför sin undervisning. I regeringsredovisningen konstaterar Skolverket att en majoritet av lärarna anser att kurs- och ämnesplanerna har stor betydelse för deras planering och genomförande av undervisningen. Det finns emellertid, enligt Skolverket, även lärare som beskriver att de i större utsträckning använder läromedel som utgångspunkt för planering och genomförande. I enkäten finns det exempel på lärare som inte längre själva aktivt tar del av kurs- eller ämnesplanerna utan i stället förlitar sig på att läromedlet stämmer överens med kurs- eller ämnesplanen.⁷⁷

Skolverket beskriver i sin rapport till regeringen att de flesta lärare på olika sätt ändå förvissas sig om att det läromedel de använder överensstämmer med aktuella kurs- eller ämnesplaner. Det finns variationer i hur detta görs:

En del av de som uppger att de använder läroböcker har konstaterat att det står att den utgår från Lgr 11 medan andra har gått igenom flera olika läromedel och själv eller tillsammans med kollegor aktivt försäkrat sig om att läromedlet på ett bra sätt tar upp det kursplanen föreskriver.⁷⁸

Ett problem som bland annat Skolinspektionen har noterat med att vissa lärare förlitar sig på läromedel i stället för att själva säkerställa att deras undervisning överensstämmer med kurs- och ämnesplaner, är att regeringen eller Skolverket kan besluta om ändringar i kurs- och ämnesplanerna. Läromedelsproducenter strävar vanligen efter att uppdatera läromedel i takt med dessa förändringar men läromedlets aktualitet kan inte alltid garanteras. I synnerhet kan detta bli ett problem om skolor inte byter ut läroböcker i samband med revideringar av kurs- eller ämnesplaner⁷⁹ som påverkar innehållet i läromedlen.

Skolinspektionen har uppmärksammat denna utmaning i sina granskningar. Av Skolinspektionens tidigare nämnda granskning om

⁷⁶ Gilje med flera (2016). ARK&APP utgår från studier som genomförts i årskurs 5 och 7 samt gymnasieskolan.

⁷⁷ Skolverket (2018a).

⁷⁸ Skolverket (2018a), s. 30.

⁷⁹ När vi i detta betänkande skriver kurs- eller ämnesplaner avses även gymnasiesärskolans ämnesområdesplaner.

läromedel i kemi från 2011 framgår att de använda läromedlen på nästan hälften av grundskolorna som ingick i granskningen inte täckte väsentliga delar av ämnet.⁸⁰

I en granskning från 2020 av matematikundervisningen i årskurs 4–6 konstaterar Skolinspektionen att det ofta saknas delar av kursplanens syfte och centrala innehåll i lärarnas planering av matematikundervisningen. Det vanligaste var vid granskningens genomförande att det var programmering som saknades. Skolinspektionen anger att en anledning till detta är att vissa grundskolor i stor utsträckning utgår från läromedel som är producerade före 2018 då programmering blev en del av det centrala innehållet i grundskolans kursplan i matematik. Läromedlen behandlar därmed inte programmering.⁸¹

Om lärare enbart planerar undervisningen utifrån det som tas upp i läromedlet kan det alltså leda till att elever inte får den undervisning de har rätt till. Skolinspektionen noterar dock, i ovan nämnda granskning från 2020 av matematikundervisning, att lärare på de flesta grundskolor där planeringen utgår från läromedel kontrollerar att läromedlen överensstämmer med kursplanen. Mer om lärares val och värdering av läromedel i kapitel 6.

Läromedel som referenslitteratur

Det finns enligt vad Tomas Widholm vid Linköpings universitet funnit i sin doktorsavhandling från 2020, tecken på förändringar när det gäller på vilket sätt läroboken används i undervisningen i gymnasieskolan. Bruket har allt mer begränsats till att läroboken används endast som informationskälla eller som referens.⁸² Läroboken eller det digitala läromedlet fungerar alltså numera ofta snarare som referenslitteratur för elever och lärare än som något elever arbetar med under lektionerna. Det finns emellertid, som vi beskriver nedan, väsentliga skillnader mellan ämnen i detta avseende.

Att läromedel ibland främst används som referenslitteratur får konsekvenser för vilken roll som läromedlen spelar i undervisningen.

⁸⁰ Skolinspektionen (2011).

⁸¹ Skolinspektionen (2020a).

⁸² Widholm (2020).

Bland annat verkar lärare i allt lägre grad gå igenom texterna⁸³ i läroboken tillsammans med eleverna. Eleverna får i stället arbeta med dem på egen hand och läromedlen betraktas därmed snarast som en resurs inför prov eller andra utvärderingstillfällen. I Widholms studie av religionsundervisning i gymnasieskolan förekommer det bara vid ett tillfälle att läroboken används under en lärarledd genomgång.⁸⁴

Även i lärarledda samtal med elever är det, enligt Widholms undersökning, mycket ovanligt att läroböcker används. Främst verkar läromedel, såsom de definieras i detta betänkande, användas när eleverna ska arbeta självständigt eller i grupp. I Widholms studie anvisade lärarna eleverna till specifika material och texter ungefär lika ofta som de överlät till eleverna att välja själva vilka material de skulle använda. När lärarna hänvisade till ett specifikt material var det oftast till läroboken. Det förefaller alltså som om elever i religionskunskap inom gymnasieskolan främst använder läromedel som en informationskälla när de ska arbeta med olika uppgifter.⁸⁵

Denna bild överensstämmer med hur lärare i våra hearings beskrivit att de använder läromedel i andra samhällsvetenskapliga ämnen i grundskolans senare årskurser och i gymnasieskolan. Utredningen har inte kunnat bekräfta om det finns skillnader mellan skolformer när det gäller i hur hög grad elever förväntas arbeta självständigt med läromedlet. Det förefaller dock sannolikt att lärare i lägre årskurser i större utsträckning stöttar eleverna i arbetet med exempelvis läromedlets texter.

Vikten av samtal om texter i skolan har framhållits bland annat av Skolverket och Skolinspektionen. Elever behöver under lärares ledning samtala om olika texters innehåll för att fördjupa sin förståelse och lära sig strategier för läsning och läsförståelse.⁸⁶

Marta Blikstad-Balas, professor vid Universitetet i Oslo, menar i en studie från 2014 att eleverna många gånger uppfattar läroböcker som irrelevanta och svårlästa. Hon konstaterar att eleverna därför gärna använder andra undervisningsmaterial när de har möjlighet till det.⁸⁷ Det faktum att vissa elever uppfattar texterna i läroböckerna

⁸³ Ordet "text" används här i vidgad betydelse och kan inkludera såväl exempelvis filmer som bilder.

⁸⁴ Widholm (2020).

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Skolinspektionen (2016) och Skolverket (2016a).

⁸⁷ Blikstad-Balas (2014).

som svåra kan hänga samman med det som konstaterats ovan, att lärare i allt lägre grad arbetar med läromedelstexterna i undervisningen.

Läromedel används i varierande grad och på skiftande sätt i olika ämnen

De så kallade hybridpraktikerna, som beskrivits ovan, ser olika ut i olika ämnen. Resurser kombineras på varierande sätt och läroboken dominerar i olika stor utsträckning. Flera forskare konstaterar att hur och i vilken utsträckning läroboken används är starkt beroende av ämne.⁸⁸

I en norsk intervjustudie från 2014 har exempelvis gymnasielärare i historia påpekat att läroboken spelar en väsentlig roll eftersom ämnets innehåll är så omfattande. Lärarna beskriver att de erbjuder elever olika tilläggsmaterial bland annat för att de ska få möjlighet att träna på källkritik, men detta är tidskrävande och läroboken har därför en dominerande position.⁸⁹

Både forskare och skolmyndigheter har uppmärksammat att läromedel används i stor omfattning inom ämnet matematik.⁹⁰ I en statlig utredning från 2004 beskrivs hur läraren inom matematikundervisningen ibland ”reducerats till lots genom läroboken”.⁹¹ Det som i synnerhet kritiserats är att elever får ägna lektionerna i matematik åt att enskilt lösa lärobokens uppgifter i stället för att kommunicera med varandra. Många forskare menar att det är väsentligt för utvecklingen av matematikkunskaperna att eleverna på olika sätt får ta del av varandras matematiska resonemang och verbalisera sina egna.⁹²

Skolverket konstaterar i en rapport från 2014 om internationella kunskapsmätningar att fler lärare i den svenska skolan än i andra länder använder läroböcker under matematiklektionerna.⁹³ I en kvalitetsgranskning av matematikundervisningen i grundskolan från 2009 beskriver Skolinspektionen att elevernas arbete med läroboksuppgifter är omfattande. Detta, menar Skolinspektionen, är problematiskt, eftersom läroböckerna är inriktade på att eleverna främst

⁸⁸ Se exempelvis Bachmann (2005) och Sikorová. (2011).

⁸⁹ Justvik (2014).

⁹⁰ Se till exempel Heikka (2015), Hemmi med flera (2014), Koljonen (2020), Skolinspektionen (2009 och 2018) och Skolverket (2006b).

⁹¹ SOU 2004:97, s. 58.

⁹² Se till exempel Stigler & Hiebert (2009) och Larsson (2015).

⁹³ Skolverket (2014).

ska räkna utifrån lösta exempel, och sällan ger eleverna möjlighet att utveckla sin kompetens i problemlösning samt sin förmåga att använda logiska resonemang och sätta in matematiska problem i sammanhang.⁹⁴

Även i slutrapporten från ovan nämnda forskningsprojekt ARK&APP från 2016 utmärker sig matematikämnet genom mer användning av läromedel än de övriga undersökta ämnena. Enligt forskarna inom ARK&APP används tryckta läromedel och skrivböcker under en stor del av undervisningen i matematik, både i grundskolan och i gymnasieskolan. Även genom den höga graden av monologisk helklassundervisning skiljer sig matematikämnet från de övriga ämnena, enligt slutrapporten.⁹⁵

I Skolinspektionens granskning av matematikundervisningen i grundskolans årskurs 4–6 från 2020 har interaktionen i klassrummet särskilt undersökts. Granskningen visar att interaktion nu är ett ofta återkommande inslag i matematikundervisningen men att matematikämnet fortfarande riskerar att vara ett ”tyst” ämne för ett stort antal elever. I 27 av de 30 grundskolor som ingår i granskningen har Skolinspektionen bedömt att kvaliteten på interaktionen behöver förbättras. Skolinspektionen noterar exempelvis att det finns lärare som prioriterar tyst enskilt arbete utifrån läroboken framför interaktion med argumentet att eleverna i klassen kunskapsmässigt befinner sig på så olika nivåer i matematik.⁹⁶

Matematikutvecklare Lena Heikka lyfter i sin licentiatavhandling från 2015 fram att eleverna genom matematikundervisningen inte ges möjlighet att bearbeta matematiska förmågor i tillräcklig utsträckning. Ett av skälen till detta är, enligt Heikka, att individuellt arbete i läroboken dominerar. Det förefaller inte vara läromedlet i sig som är problemet utan snarare lärarens val i relation till materialet. Heikka har exempelvis noterat att lärare prioriterar bort avsnitt i lärobokens kapitel som är avsedda för diskussion och samarbete elever emellan.⁹⁷

I ARK&APP noteras att läroboken också i naturvetenskapliga ämnen verkar ha en särskilt viktig roll såväl i grundskolan som i gymnasieskolan. Forskarna konstaterar att läroboken, tillsammans med uppgifter som lärare själva konstruerat och delat ut i pappersform, ofta verkar ha en strukturerande funktion i de naturvetenskapliga ämnena. Det förefaller vara särskilt viktigt att skapa struktur

⁹⁴ Skolinspektionen (2009).

⁹⁵ Gilje med flera (2016).

⁹⁶ Skolinspektionen (2020a).

⁹⁷ Heikka (2015).

genom lärobok eller uppgifter när eleverna arbetar med utforskande metoder, vilket är relativt vanligt i de naturvetenskapliga ämnena.⁹⁸

Ett ämne där lärobokens dominans verkar ha minskat är engelska. I Boel Englunds forskningsöversikt från 2006 fastställs att engelska är ett av de ämnen där läromedel används mest. Engelsklärarna tycks, enligt Englund, grunda en stor del av undervisningen på en enda lärobok.⁹⁹ Senare forskning visar att läroboken i engelska i relativt liten grad intar en dominerande roll.¹⁰⁰ En orsak till denna utveckling kan vara det rika utbudet av material på engelska som erbjuds genom digitala kunskapskällor. I engelska verkar det också finnas en stor skillnad i läromedelsanvändande mellan lärare i grundskolan och gymnasieskolan. Bland lärare som undervisar i engelska på mellan- och högstadiet dominerar läroboken medan färre än 40 procent av lärarna som undervisar i engelska inom gymnasieskolan primärt använder läroboken, enligt ARK&APP.¹⁰¹ Lärare i engelska, inom både grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen, som deltagit i utredningens hearings framhåller också att de ofta använder andra undervisningsmaterial än läromedel. Lärarna beskriver att detta val delvis grundar sig i att det i hög utsträckning, främst genom digitala kunskapskällor, finns tillgång till mycket autentiskt material som kan väcka elevernas intresse och engagemang.

4.3.2 Lärarhandledningar

Lärarhandledningar är vanligen nära knutna till läromedel. Representeranter från läromedelsbranschen har framhållit för utredningen att läromedel alltid bör kompletteras med lärarhandledningar. Utredningens genomgång av litteratur och våra samtal med lärare och rektorer indikerar att inställningarna till lärarhandledningar är divergerande bland Sveriges lärare.

Många lärare har i utredningens hearings betonat att lärarhandledningar kan utgöra en värdefull resurs när de planerar, genomför och utvärderar sin undervisning. I lärarhandledningen kan också kopplingen mellan kurs- eller ämnesplanerna och undervisningens innehåll synliggöras. Dessutom kan lärarhandledningen vara ett adekvat

⁹⁸ Gilje med flera (2016).

⁹⁹ Englund (2006).

¹⁰⁰ Gilje med flera (2016).

¹⁰¹ Ibid.

stöd för lärare när de anpassar innehåll, arbetsmetoder och material för att möta elevers olika förutsättningar och behov.

Majoriteten av lärarna inom det norska forskningsprojektet ARK&APP menar att lärarhandledningar är viktiga när de planerar undervisningen. Det framgår också av slutrapporten att fler lärare i grundskolan än i gymnasieskolan anser att lärarhandledningar är väsentliga verktyg.¹⁰²

Flera studier har emellertid visat att svenska lärare i relativt låg grad använder lärarhandledningar och lärarhandledningen riskerar därmed att vara en resurs som inte nyttjas. Forskare vid Mälardalens högskola konstaterar exempelvis i en studie från 2013 att Sveriges matematiklärare i betydligt lägre grad använder lärarhandledningar än matematiklärarna i Finland.¹⁰³ Lektor Lena Hoelgaard, menar i en studie från 2015 att lärarhandledningen ofta inte ses som en prioriterad resurs i Sverige generellt, varken inom lärarutbildningarna eller av verksamma lärare när de väljer läromedel.¹⁰⁴ Denna bild bekräftas av de lärare vi haft kontakt med under våra hearings.

Hoelgaard menar vidare att lärarhandledningar i matematikämnet skulle kunna bidra till att bryta den tradition av enskilt räknande i läroboken, som beskrivits ovan. En lärarhandledning som främjar diskussioner i klassrummet genom att erbjuda aktiviteter för gemensam diskussion och reflektion runt det matematiska innehållet skulle, enligt Hoelgaard, kunna ”motarbeta det enskilda räknandet”.¹⁰⁵

Vissa lärare beskrev vid utredningens hearings att de, särskilt när de var nya i yrket, haft stor nytta av lärarhandledningar och att de även senare använt dem, ibland främst som inspirationskälla. Många lärare beskrev dock tvärtom att de aldrig använde lärarhandledningar. Som anledning till att välja bort lärarhandledningarna angavs bland annat brist på tid för att planera och utveckla undervisningen. Flera uppgav också att de inte hade tillgång till någon lärarhandledning. Många deltagare vid våra hearings beskrev att de tyckte att det var olyckligt att de inte i större utsträckning tog del av lärarhandledningar då dessa, enligt deltagarna, ofta kunde innehålla ändamålsenliga metoder och övningar och bidra till en fördjupad förståelse för läromedlet. Några lärare uttryckte också att de inte hade

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Hemmi med flera (2013).

¹⁰⁴ Hoelgaard (2015).

¹⁰⁵ Ibid, s. 70.

behov av lärarhandledningar eftersom de hade många egna idéer om hur undervisningen skulle planeras.

Janine Remillard, docent på lärarutbildningen vid University of Pennsylvania, menar i en forskningsstudie från 2016 att en anledning till att lärare väljer att inte använda lärarhandledningar kan vara att det finns det som hon benämner "good-teacher doctrine", en norm för vad som är en bra lärare. Enligt denna norm uppfattas lärare som skapar eget undervisningsmaterial och helt självständigt lägger upp sin undervisning i relation till detta som bättre lärare än de som tar lärarhandledningar till hjälp. Remillard menar emellertid att det inte finns någon motsättning mellan att anpassa undervisningen till den specifika elevgruppen och att använda en lärarhandledning. Hon framhåller att lärare, på samma sätt som de modifierar läromedel, anpassar lärarhandledningens rekommendationer och riktlinjer efter elevernas behov.¹⁰⁶

Även när det gäller användande av lärarhandledningar verkar det finnas skillnader mellan olika ämnen. Kontakter med ämneslärarföreningarna indikerar exempelvis att lärarhandledningen har större betydelse för lärare i matematik, naturvetenskap och teknik än för lärare i svenska. Sveriges matematiklärarförening, SMaL framhåller emellertid för utredningen att lärarhandledningen borde ha större betydelse eftersom "det är där som läromedlets utformning utifrån pedagogik och didaktik presenteras". Ämnesföreningen för lärare i matematik, naturvetenskap och teknik, LMNT, understryker att lärare särskilt uppskattar när lärarhandledningarna innehåller "bra facit med djupare förklaringar".

Flera lärare och rektorer har också för utredningen påpekat att lärarhandledningen ofta är dyr och att det förekommer att skolor därför prioriterar att inte köpa in den. När skolor införskaffar lärarhandledningar verkar det vanligt att få köps in, vilket innebär att lärarna inte alltid får tillgång till ett eget exemplar. Detta kan få betydelse för i vilken utsträckning den används. Lärare med längre erfarenhet i skolan vittnar också om att lärarhandledningar användes mer tidigare, under 1980- och 1990-talen. Detta är något som bland annat diskuterats inom svensklärarföreningen.

Musiklärarnas riksförening påtalar att lärare i musik sällan har tillgång till lärarhandledningar, något som föreningen beklagar efter-

¹⁰⁶ Remillard (2016).

som de anser att en bra lärarhandledning ”skulle kunna ha stor betydelse för likvärdigheten”.

4.3.3 Lärares egenproducerade material

Ett vanligt alternativ till läromedel är material som lärare producerar själva. Det handlar bland annat om kompendier och presentationer som skapats i digitala presentationsprogram.¹⁰⁷ Dessa undervisningsmaterial kan fylla flera funktioner för elever och lärare men skiljer sig på väsentliga punkter åt från det som definieras som läromedel i detta betänkande. Bland annat har det egenproducerade materialet inte kvalitetsgranskats på samma sätt som är brukligt för de läromedel som tas fram av förlag och läromedelsproducenter.

I en enkätundersökning som intresseorganisationen Läromedelsförfattarna genomfört 2020 är det 69 procent av de svarande eleverna som uppger att lärare som inte använder läromedel i stället gör egna presentationer och uppgifter som de delar ut.¹⁰⁸ Såväl elever som lärare har också i utredningens hearings beskrivit att det är vanligt att lärare skapar egna presentationer och kompendier.

På några av grundskolorna i Skolinspektionens ovan nämnda granskning om läromedel i kemi från 2011, hade lärarna mer eller mindre helt frångått att använda läroböcker, för att i stället arbeta med olika former av egenproducerat material. Lärarna använde sig här mest av tryckta läromedel som ett slags referensmaterial, för att hämta inspiration och idéer till lektioner och arbetsuppgifter. På två av de skolor som Skolinspektionen besökte satte lärarna samman eget material i form av lösblad som delades ut till eleverna. På en annan skola fick eleverna själva producera sitt undervisningsmaterial i kemi genom att i en anteckningsbok skriva av det läraren skrev på tavlan.¹⁰⁹

I Tomas Widholms ovan nämnda studie av läromedelsbruk i religionskunskap inom gymnasieskolan från 2020, är material skapade i olika presentationsprogram också det som lärarna använde mest under sina genomgångar i undervisningen. Vanligast var, enligt Widholm, att lärarna skapade sina presentationer själva men det förekom också att lärare samarbetade med kollegor om att skapa presentationer.¹¹⁰

¹⁰⁷ Exempelvis PowerPoint eller KeyNote.

¹⁰⁸ Läromedelsförfattarna (2020). De svarande eleverna går i grund- och gymnasieskolan.

¹⁰⁹ Skolinspektionen (2011).

¹¹⁰ Widholm (2020).

Widholm identifierar två sätt att använda presentationerna på: som stöd för ett ämnesspecifikt innehåll och som strukturellt stöd för undervisningen. När presentationerna användes för att stödja innehållet handlade det ofta om sammanfattande text, och i vissa fall även bilder och kartor, som användes vid genomgångar. När presentationerna användes som strukturellt stöd för undervisningen innehöll de instruktioner och komponenter för att hålla samman undervisningen. Presentationerna var ibland omfattande och de var då det enskilt viktigaste undervisningsmaterialet under ett kursmoment. Eleverna fick, enligt Widholm, vanligen tillgång till lärarnas presentationer via skolornas digitala lärplattformar.¹¹¹

I ARK&APP konstaterar forskarna att lärares egenproducerade material i allmänhet och digitala presentationer i synnerhet¹¹² spelar en viktig roll i kunskapsförmedlingen i både samhällsorienterande ämnen, engelska och naturvetenskapliga ämnen. Av den norska studien framgår också att en viktig funktion som det egenproducerade materialet har är att förenkla ämnesinnehållet. Lärarna använder, enligt forskarna inom ARK&APP, egenproducerade digitala presentationer för att visa de viktigaste begreppen och ge en översikt över innehållet, men även i denna studie noteras att de egenproducerade undervisningsmaterialen används för att skapa struktur (jämför Widholm ovan).¹¹³

Flera av deltagarna i utredningens hearings beskrev också att de producerar eget material. Detta material utgörs av arbetsuppgifter och instuderingsuppgifter som lärare skriver själva men också av häften med utdrag från flera olika läromedel och av helt nyskrivna texter som lärare tar fram. Det förefaller relativt vanligt att lärare sammanfattar läromedel eller andra texter i digitala presentationer som sedan delas med eleverna eller kopieras och delas ut för att utgöra inläsningsmaterial inför exempelvis prov. I vissa fall används dessa presentationer som komplement till läromedel men det förekommer också att de helt ersätter ett läromedel. Elever har för utredningen beskrivit att lärares digitala presentationer har mycket olika karaktär. De innehåller ofta mycket text men det finns också exempel på presentationer som bara består av bilder och någon

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Gilje med flera nämner särskilt PowerPoint-presentationer, men det är rimligt att tänka sig att det även gäller andra digitala presentationer som gjorts i andra program.

¹¹³ Gilje med flera (2016).

enstaka fråga. Dessa skillnader kan också identifieras i de presentationer som lärare delar i digitala databaser.

Det verkar finnas flera skäl till det omfattande användandet av lärares egna presentationer. Ovan anges att sammanställningarna syftar till att förenkla innehållet. De norska forskarna Rasmussen och Lund beskriver i en studie från 2015 också att lärare ofta skapar egna undervisningsmaterial när en lärobok är inaktuell.¹¹⁴

I en kartläggning som SPSM tog fram 2014 om läromedel för elever i grundsärskolan som läser ämnesområden framkommer att ett skäl till att lärare tar fram egna läromedel är att det saknas läromedel för den aktuella elevgruppen, mer om detta i kapitel 5. Många lärare i nämnda kartläggning framhåller att tillverkningen av läromedel är tidskrävande och att det sker på bekostnad av tid för att planera och utvärdera undervisningen.¹¹⁵

Forskare vid Karlstads universitet kopplar i en studie från 2016 också samman lärares omfattande användning av material som de har producerat själva med brist på läroböcker. De menar att pengar på senare tid i högre grad lagts på datorer än läromedel, något som även IFAU noterat i en utvärdering från 2019.¹¹⁶ Detta, i kombination med olika former av krav på att digitalisera klassrummet,¹¹⁷ påverkar vilka undervisningsmaterial lärare använder. Forskarna vid Karlstads universitet betonar bland annat utbildningsplattformarnas betydelse för hur undervisning organiseras och konstaterar att praxis i allt högre utsträckning är att lektionsinnehåll sammanfattas i digitala presentationer som läggs ut på lärplattformar och att detta får konsekvenser för undervisningen och användandet av läromedel. Exempelvis innebär de sammanfattningar som lärarna publicerar på lärplattformen att eleverna i mindre utsträckning behöver föra egna anteckningar under lektionerna.¹¹⁸

Material som lärare själva producerar kan ha flera fördelar, exempelvis kan det anpassas specifikt till den elevgrupp som ska nyttja det. Det finns emellertid också problem med detta material. Dels är det som nämnts inte kvalitetsgranskat på samma sätt som läromedel som tas fram av förlag och andra läromedelsproducenter, dels har

¹¹⁴ Rasmussen och Lund (2015).

¹¹⁵ Gröndahl (2014).

¹¹⁶ IFAU (2019).

¹¹⁷ Forskarna lyfter i detta sammanhang bland annat *Förslag på ny it-strategi för skola och förskola*, Skolverket (2016).

¹¹⁸ Tanner med flera (2017).

materialet inte tagits fram med stöd av exempelvis bildsättare och formgivare, vilket gör att bildens potential inte alltid nyttjas och att grafiken ibland inte bidrar till elevers lärande.

Det är inte heller säkert att de sammanfattningar som elever kan få via exempelvis en digital presentation är mer lättbegripliga än en längre läromedelstext. Monica Reichenberg och Ingvar Lundberg, professorer vid Göteborgs universitet, har beskrivit vad som kännetecknar lättlästa texter, såväl i läroböcker som generellt sett. Lättlästa texter har bland annat ett personligt tilltal, omväxlande korta och långa meningar och ord som får meningar att hänga ihop.¹¹⁹ Punktlister och korta resuméer kan alltså ibland vara mer svårlästa än en längre text. Lärare har också påpekat för utredningen att egenproducerat material inte finns inläst (om inte läraren själv gjort en inläsning), vilket kan vara utmanande bland annat för elever med läs- och skrivsvårigheter.

Lärares produktion av eget material uppmärksammas också i regeringens nationella digitaliseringsstrategi för skolväsendet. Av strategin framgår att ”Digitaliseringen ger ökade möjligheter för förskollärare, lärare, förskolechefer, rektorer och huvudmän att skapa och sprida digitala lärresurser.”¹²⁰ Här betecknas alltså lärares egenproducerade material som en möjlighet, men som vi noterat ovan finns det även flera problem med denna utveckling. Utmaningarna beskrivs också i 4.6.3.

4.3.4 Övriga undervisningsmaterial

Utöver egenproducerat material använder lärare en stor variation av olika texter, webbaserade resurser och andra verktyg för att komplettera eller ersätta läromedel. Det handlar om allt från ledarartiklar och strömmade nyhetssändningar till dokumentärer, artiklar från vetenskapliga tidskrifter och utdrag ur annan sakprosa, eller tekniska manualer och instruktioner.

Dessa material är exempel på det som ovan kategoriserats som öppna resurser. Dessa resurser är inte primärt framtagna för att användas i undervisningen och förhåller sig därmed inte till kurs- och ämnesplanerna och heller inte till läroplanerna.

¹¹⁹ Lundberg & Reichenberg (2009).

¹²⁰ Regeringen (2017a) s. 12.

Det finns emellertid även resurser som är framtagna för att användas i undervisningen men som har en relativt svag koppling till kurs- och ämnesplaner. Utbudet av sådana resurser har ökat i och med digitaliseringen. Skolverket ger på sin webbplats exempel på det som myndigheten kallar för ”olika genrer av digitala läresurser”. Det rör sig om exempelvis drillprogram (självrättande program som kan användas för att repetera och befästa kunskaper), simuleringsprogram (program som används till exempel för att visualisera ett förlopp eller bygga en modell) och kreativa öppna program (mjukvara där användaren skapar innehållet) samt digitala spel och medier.¹²¹

I yrkesämnen och ämnen inom de praktiska och estetiska fälten finns dessutom en mångfald av andra resurser och verktyg, såsom basketkorgar, akvarellfärg och elkablar, som behöver användas för att eleverna ska nå målen för utbildningen. Även inom ämnen som vanligen betraktas som mer teoretiska spelar olika resurser och verktyg en betydande roll. Det kan exempelvis handla om miniräknare, mikroskop och pennor. I detta sammanhang fördjupar vi oss inte närmare i denna typ av resurser utan koncentrerar oss främst på textbaserade undervisningsmaterial som i vissa fall kan ses som alternativ till läromedel.

När det gäller ämnen som av tradition betraktas som teoretiska och textrika förefaller en förskjutning ha skett, från att det främst är läromedel som används till att andra undervisningsmaterial fått större utrymme i undervisningen. Främst är det, som nämnts i 4.3.3, material som lärare själva producerar som kommit att få en ökad betydelse, men det har också blivit vanligare att använda andra, ofta webbaserade, källor. Genom internet har lärare och elever en näst intill oändlig mängd källor att välja bland. I Läromedelsförfattarnas enkätundersökning från 2020 uppger nästan 40 procent av de elever som inte använder läromedel att skälet till detta är att de i stället ska använda sökmotorer.¹²² Som nämnts ovan har också åtgärder vidtagits, bland annat från Skolverket, för att stärka lärares användande av digitala verktyg.

Internet har inte bara ökat elevers möjlighet att söka efter information via sökmotorer utan även påverkat tillgången till bilder och film. Film har i själva verket länge varit en resurs som används i

¹²¹ Skolverket (2021b). Enligt den terminologi som våren 2021 används på Skolverkets webbplats är digitala läresurser ett samlingsbegrepp som även innefattar digitalt innehåll (webbsidor, podcasts etc.), digitala verktyg (datorer, lärplattformar etc.) och digitala läromedel.

¹²² Läromedelsförfattarna (2020).

undervisningen. I en enkätundersökning som forskare genomförde bland svenska niondeklassare 2013 ställs en fråga om hur eleverna oftast arbetar på historielektionerna. Eleverna svarar att det vanligaste är att läraren har genomgång (1). Därefter följer: vi löser uppgifter (2), vi ser film (3), vi läser (4), vi gör egna arbeten (5) och vi arbetar i grupper (6).¹²³ Enkätundersökningen berör som nämnts historieundervisning i årskurs 9 specifikt men det är rimligt att anta att film, i flera ämnen och för elever i olika åldrar, var ett relativt tidigt exempel på en teknisk resurs som delvis konkurrerade med läroboken.

Enligt en studie av professor Blikstad-Balas från 2014 kan ett skäl till att elever i allt högre grad använder andra undervisningsmaterial än läromedel vara det ökade antalet individuella uppgifter.¹²⁴ Individuellt arbete har fått större utrymme i svensk skola under de senaste decennierna.¹²⁵ Dessa arbetsformer har gett elever möjlighet till mer aktiva och självständiga sätt att arbeta på och de kan då själva välja vilka källor de ska använda.¹²⁶

Trots att utbudet av källor är stort har studier visat att elever i stor utsträckning väljer webbplatsen Wikipedia som källa.¹²⁷ Blikstad-Balas ställer till och med frågan om Wikipedia har tagit över lärobokens hegemoniska ställning. Det förefaller finnas flera anledningar till att elever i stor omfattning använder just denna webbplats. Dels svarar elever i enkäter att de hittar vad de behöver där, dels dirigeras de dit automatiskt när de använder de vanligaste sökmotorerna. Blikstad-Balas menar vidare att användandet av Wikipedia sällan diskuteras i skolan. Därmed går en möjlighet till källkritiska samtal förlorad.¹²⁸ Avslutningsvis konstaterar Blikstad-Balas att det flitiga användandet säger något om uppgifterna och vad elever förväntas lära sig:

If students have such a need for what they themselves describe as quick, accessible information across subjects, it must be because their school-related tasks actually reward this kind of information.¹²⁹

¹²³ Ammert (2013).

¹²⁴ Blikstad-Balas (2014).

¹²⁵ Skolinspektionen (2017).

¹²⁶ Blikstad-Balas (2014).

¹²⁷ Blikstad-Balas & Hvistendahl, (2013). Wikipedia är en digital encyklopedi med öppet innehåll som skrivs av sina användare.

¹²⁸ Blikstad-Balas (2016).

¹²⁹ Ibid, s. 13.

Blikstad-Balas menar att en orsak till att Wikipedia används i så stor utsträckning är att de uppgifter elever får ofta handlar om att överföra fakta från en källa till ett annat sammanhang.¹³⁰ En annan form av uppgifter som i högre utsträckning implicerar fördjupad förståelse, reflektion eller ett mer kritiskt förhållningssätt ställer möjligen andra krav på källorna.

Även svenska forskare har noterat att elever väljer bort tryckta källor, som exempelvis en lärobok, delvis på grund av uppgifternas karaktär. Forskare vid Karlstads universitet har 2017 studerat hur mobiltelefoner, datorer och tryckta texter samspelar under lektioner i ämnet svenska i några gymnasieklasser på studieförberedande program. Resultaten visar att läraren ibland förespråkar att elever ska använda tryckta texter, såsom en lärobok, men att uppgifterna inte kräver den ingående läsning i boken som läraren uppmanar till. Dessutom förefaller bristande tillgång till läroböcker (forskarna skriver att två elever kan behöva samsas om att läsa ur samma bok) påverka eleverna att välja digitala resurser framför läroboken.¹³¹

I våra hearings beskrev lärare ytterligare anledningar till att använda andra undervisningsmaterial än läromedel. Några nämnde att kompletterande material behövdes för att sätta undervisningen i ett aktuellt och för eleverna angeläget sammanhang. I språkundervisningen kan kompletterande material exempelvis ha en autentiserande funktion och bidra till att elever får möjlighet att utveckla aktuella kunskaper om områden och sammanhang där språket används.

En annan anledning till att lärare kompletterar läromedlet med andra material är att det ibland behövs för att anpassa undervisningen till elevers olika kunskapsnivåer och förutsättningar, exempelvis funktionsnedsättningar. Många läromedel innehåller fördjupningsmaterial och lättlästa versioner, men kompletteringar kan ändå vara nödvändiga. Vid utredningens hearings betonade lärare i svenska och engelska också att det är väsentligt att komplettera läromedlet med skönlitteratur och lärare i samhällskunskap underströk värdet av aktuellt nyhetsmaterial.

Det finns alltså många fördelar med att lärare kompletterar läromedlen med andra undervisningsmaterial men lärare som utformar sin undervisning helt eller delvis utan läromedel kan också stöta på utmaningar. Exempelvis framhåller Gilje med flera i en studie från

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Tanner med flera (2017).

2016 att engelsklärare som endast eller i mycket stor utsträckning använder övriga undervisningsmaterial kan få vissa svårigheter när det gäller planeringen av undervisningen. Lärare som använder övriga material behöver exempelvis själva skapa struktur som ger eleverna progression i lärandet.¹³² Läromedel kan vara ett stöd när lärare ska planera undervisningen långsiktigt med sikte mot att eleverna ska få möjlighet att utveckla de förmågor och kunskaper som uttrycks i skolformens läroplan och i kurs- eller ämnesplanerna.

Slutrapporten från forskningsprojektet ARK&APP, också från 2016, visar även att det är mycket utmanande för elever att arbeta med en mångfald av källor, bland annat för att informationen i de olika källorna kan vara motstridig. Forskarna konstaterar i studien att lärarnas roll att stödja elevernas användning av olika källor blir särskilt viktig när flera källor används. När elever stöter på kontradiktorisk information i olika källor kan det ge upphov till en kognitiv konflikt, som innebär att de behöver värdera sanningshalten i olika källor. Forskarna beskriver att den här typen av motsägelsefull information kan engagera eleverna och bidra till djupare förståelse av ämnesinnehållet. Detta ställer emellertid, som nämnts, höga krav på lärarens vägledning och ämneskunskap.¹³³

Utöver de ovan angivna orsakerna till att använda andra undervisningsmaterial än läromedel har utredningen också vid flera tillfällen tagit del av en ståndpunkt som utvecklas vidare nedan, i avsnitt 4.5, nämligen att läromedel delvis har dåligt rykte. Läromedel verkar ibland vara förknippade med ”omodern” undervisning medan lärare som använder övriga undervisningsmaterial kan uppfattas som mer kreativa och progressiva. Det finns lärare och rektorer som motsätter sig denna bild men synpunkten återkommer ändå i många av de kontakter som utredningen haft med personer på olika nivåer i skolan. En lärare i en av utredningens hearings formulerade det på följande vis: ”Egentligen tycker jag att undervisningen blir bäst när jag använder traditionella läromedel men det vågar man knappt säga ibland.”

¹³² Gilje med flera (2016).

¹³³ Ibid.

4.4 Läromedlens roll i material och information från skolmyndigheterna

Skolmyndigheterna verkar på olika sätt för att elever ska få goda förutsättningar för utveckling och lärande och för att alla elever ska få en likvärdig utbildning. Eftersom ändamålsenliga läromedel kan bidra till att elever får goda förutsättningar och en likvärdig utbildning har utredningen undersökt hur läromedel framställs i de olika underlag och material som skolmyndigheterna tar fram.

4.4.1 Skolverket

Skolverket har, som nämnts i 4.1.1, enligt sin myndighetsinstruktion ansvar för att analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter. Detta gör myndigheten bland annat genom att vartannat år publicera en lägesbedömning som avser att ge en samlad bild av situationen i skolväsendet, inklusive utvecklingstrender och fördjupade analyser. Här lyfter Skolverket fram områden som enligt myndigheten är särskilt angelägna att prioritera framöver. Lägesbedömningarna är tänkta att ge ett underlag för nationella insatser och för det utvecklingsarbete som pågår lokalt hos skolhuvudmän och på skolor. Utredningen har gått igenom lägesbedömningarna från de senaste tio åren och i dessa nämns vare sig läromedel, läroböcker, lärverktyg, undervisningsmaterial eller lärresurser vid något tillfälle.

Skolverket har sedan läsåret 1993/94 gjort regelbundna nationella undersökningar, Attityder till skolan, som omfattar elever i grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan samt lärare i hela grund- och gymnasieskolan. Sedan 2003 ingår också elever i årskurs 4–6 i undersökningen. Den senaste rapporten publicerades i april 2019. Här anges vad elever tycker om sina läromedel och i vilken mån lärare upplever att de får vara med och bestämma om läromedel. I lärarenkäten ställs också flera andra frågor om förutsättningar för undervisningen. Här får lärare bland annat svara på om de har tillgång till ändamålsenliga lokaler och teknisk utrustning. Det finns emellertid ingen fråga specifikt om tillgång till läromedel eller lärarhandledningar. Däremot får lärarna svara på om de har tillgång till undervisningsmaterial. Skolverket använder alltså i denna fråga det bredare begreppet undervisningsmaterial. Det innebär att attitydundersök-

ningarna inte ger svar på om lärare har tillgång till just läromedel så som begreppet vanligen förstås och som det definieras i detta betänkande. Undersökningarna ger heller inga svar på om lärare har tillgång till lärarhandledningar.

2012 undersöktes även attityderna inom vuxenutbildningen. Detta var ett regeringsuppdrag med särskilda medel, till skillnad från Skolverkets regelbundna undersökning Attityder till skolan. Att undersökningen inte har upprepats inom vuxenutbildningen beror huvudsakligen på metodologiska problem.¹³⁴ Det faktum att myndigheten inte har fått något nytt regeringsuppdrag är enligt Skolverket också en bidragande orsak.¹³⁵ I rapporten från 2013 anges vad eleverna tyckte om läromedel och i vilken mån lärarna har inflytande över valet av läromedel. Liksom i undersökningarna Attityder till skolan finns det i enkäten rörande vuxenutbildningen inte frågor om tillgång till läromedel, utan i stället enbart om tillgång till undervisningsmaterial.¹³⁶

Skolverket använder, utöver ”undervisningsmaterial”, flera olika begrepp. Ofta används till exempel, särskilt inom det digitala fältet, ”lärresurser”, ett begrepp som i likhet med undervisningsmaterial inte förekommer i skolförfattningarna. Enligt Skolverket innefattar digitala lärresurser ”allt material som är digitalt och till nytta i undervisning och lärande”.¹³⁷ Digitala läromedel kan därmed betraktas som en delmängd av de digitala lärresurserna. Begreppet används också i den av regeringen fastställda nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2017–2022 som Skolverkets arbete med digitalisering som nämnts ska utgå från, enligt Skolverkets regleringsbrev.¹³⁸

Skolverket har även tagit fram webbstöd för hur lärare kan välja och värdera digitala lärresurser.¹³⁹ Här ges bland annat vägledning för hur skolor bör hantera frågor om personlig integritet och person-

¹³⁴ Uppgift från Skolverket den 2 mars 2021: ”Eftersom komvux har löpande antagning under året och elevernas studier varierar i såväl längd som innehåll finns det inga registeruppgifter om eleverna förrän i efterhand. Det går därmed inte att göra slumpmässiga urval och skicka enkäter direkt till eleverna under utbildningen utan undersökningen måste genomföras på plats eller genom att personalen i komvux bistår med aktuella elevuppgifter. En undersökning riktad till elever inom sfi och grundläggande komvux innebär också språksvårigheter, eftersom enkäten kan behöva översättas och då vet man inte i förväg vilket modersmål respektive elev har. Kulturella skillnader medförde också att vissa elever tyckte att det var svårt att framföra kritiska åsikter om utbildningen till en statlig myndighet.”

¹³⁵ Uppgift från Skolverket den 2 mars 2021.

¹³⁶ Skolverket (2013).

¹³⁷ Uppgift från Skolverket den 26 februari 2020.

¹³⁸ Regeringen (2020c).

¹³⁹ Skolverket (2020f).

uppgiftshantering i digitala lärresurser och här finns reflektionsfrågor som lärare kan använda när de värderar digitala resurser.

Något motsvarande finns inte för vare sig tryckta eller digitala läromedel. Däremot finns en del material på Lärportalen, Skolverkets webbplats där myndigheten samlar texter, filmer med mera, som lärare kan använda för att utveckla undervisningen tillsammans med sina kollegor. Bland annat finns här en artikel som handlar om valet av läromedel för elever som läser ämnesområden inom grundskolan.¹⁴⁰ Här finns också material som handlar om språket i olika läromedels texter.¹⁴¹ Dessutom finns en artikel om att söka och värdera digitala läromedel, vilket i detta sammanhang definieras som ”digitala program, appar och resurser som uttalat är utvecklade för att användas i undervisning och för elevers lärande”.¹⁴²

I denna utrednings direktiv nämns att tillgången till läromedel av hög kvalitet är viktig ”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”.¹⁴³ Utredningen har därför bedömt det som relevant att särskilt undersöka hur läromedel och lärarhandledningar behandlas i det material som Skolverket tog fram 2019 som en introduktion för obehöriga lärare i skolan. I detta material nämns läromedel vid ett tillfälle och då uppges det vara viktigt att personer som arbetar som lärare använder olika typer av material som stödjer elevens kunskapsutveckling. Materialet på Skolverkets webbplats anger: ”Boken är ett traditionellt läromedel och ett studiebesök, en utflykt, en film eller annan digital media kan också vara material som är användbara”.¹⁴⁴ Utredningen noterar att läromedel alltså i detta material, till skillnad från i denna utrednings direktiv, inte lyfts fram som en särskilt väsentlig resurs för undervisande personal som saknar lärarbehörighet.

Även för lärare som är nya i yrket kan läromedel och lärarhandledningar vara en särskilt värdefull resurs. Skolverket ger på sin webbplats rektorer och huvudmän stöd för hur de kan organisera nyutbildade lärares introduktionsperiod för att ge dem en bra start i

¹⁴⁰ Reichenberg (2019).

¹⁴¹ Olvegård (2017) och Wejrums (2021).

¹⁴² Åkerfeldt & Selander (2016). Jämfört med den definition som anges i detta betänkande, är Åkerfeldts och Selanders definition mindre specifik.

¹⁴³ Regeringen (2019b), s. 7.

¹⁴⁴ Skolverket (2021c).

yrket.¹⁴⁵ Här ges rekommendationer för hur rektor kan planera introduktionsperioden och hur en mentor kan introducera den nyanställda. Bland annat finns en lista med elva punkter som mentor kan samtala med nyanställda lärare om. Digitala verktyg nämns här, men det står inget om läromedel, lärarhandledningar och andra undervisningsmaterial.¹⁴⁶

Skolverket har även samlat digitala resurser och undervisningsmaterial på sin webbplats. Exempelvis publicerades i december 2019 resurser för undervisningen i nordiska språk. På Skolverkets webbplats finns också det som myndigheten kallar för ”inspiration och stöd i arbetet”. Här återfinns en del material som benämns som lärarhandledningar, men som inte är knutna till ett visst läromedel. Dessa så kallade lärarhandledningar handlar om flera olika ämnen, till exempel finns material om öppna laborationer och om att väcka elevers intresse för nationella minoriteter.¹⁴⁷

4.4.2 Skolinspektionen

Skolinspektionen bidrar genom bland annat genom beslut och rapporter till att öka kunskapen om skolan. Det är emellertid relativt sällsynt att Skolinspektionen granskar eller ställer frågor om läromedel och lärarhandledningar.

Under 2020–2021 granskade Skolinspektionen skolors kvalitets-säkring och val av läromedel i de samhällsorienterande ämnena i grundskolans årskurs 7–9.¹⁴⁸ Dessförinnan genomfördes en granskning av läromedel senast år 2011. Den granskningen handlade om innehållet i och användning av läromedel i ämnet kemi i årskurs 4 och 5.¹⁴⁹

I Skolinspektionens tillsyn, se 4.1.2, uppmärksammas vanligen inte skolornas arbete med läromedel särskilt.¹⁵⁰ Brister avseende läromedel tas ytterst sällan upp i Skolinspektionens tillsynsbeslut. En av punkterna som ingår i bedömningsunderlaget för tillsynen för både

¹⁴⁵ En huvudman som har anställt en lärare som har behörighetsgivande examen ska se till att läraren genomför en introduktionsperiod som ska vara minst ett läsår inom undervisning som i huvudsak svarar mot lärarens behörighet. Rektorn ska se till att det finns en plan för introduktionsperioden. Detta framgår av 2 kap. 22 a § skollagen och 5 kap. 1–3 §§ förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

¹⁴⁶ Skolverket (2021e).

¹⁴⁷ Skolverket (2021f).

¹⁴⁸ Skolinspektionen (2021b).

¹⁴⁹ Skolinspektionen (2011).

¹⁵⁰ Enligt uppgift till utredningen den 1 mars 2021, ska dock tillgång till läromedel ses som en kritisk faktor i Skolinspektionens tillsyn.

grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är ”grundläggande förutsättningar för skolenheten”. Skolornas arbete med detta granskas bland annat genom bedömning av hur skolenheten har tillgång till och använder ändamålsenlig utrustning, lokaler och digitala verktyg. Utredningen noterar att läromedel inte nämns explicit medan exempelvis digitala verktyg gör det.

Inte heller i Skolinspektionens regelbundna kvalitetsgranskning ställs regelmässigt frågor om användandet av läromedel. Den regelbundna kvalitetsgranskningen utgår från fyra bedömningsgrunder: rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Skolinspektionen beskriver genom kvalitetskriterier hur ett arbete bedrivs med hög respektive låg kvalitet för var och en av de fyra bedömningsgrunderna. När det gäller bedömningsgrunden undervisning framhåller Skolinspektionens kvalitetskriterier exempelvis att eleverna ges ett aktivt lärarstöd, att det finns utrymme för eleverna att reflektera över sitt eget lärande, att övningar och frågor ger eleverna möjlighet att reflektera utan ett givet svar och att läraren erbjuder varierade metoder för att planera och utvärdera undervisningen tillsammans med eleverna. Skolinspektionen klargör inte i kvalitetskriterierna vilken roll som läromedel kan ha.¹⁵¹

En annan möjlighet för Skolinspektionen att följa upp skolväsendet är Skolenkäten, en webbundersökning som Skolinspektionen riktar till elever i årskurs 5, 9 och gymnasieskolans år 2, vårdnadshavare till barn i förskoleklass, grund- och grundsärskola samt pedagogisk personal inom grund- och gymnasieskola. Utredningen noterar att enkäten inte skickas till elever inom vuxenutbildningen och gymnasiesärskolan. Resultaten från Skolenkäten utgör ett viktigt underlag vid både tillsyn och kvalitetsgranskning och fungerar som en del av myndighetens risk- och väsentlighetsanalys. Syftet med frågorna i Skolenkäten är att få en samlad bild över elevers, lärares och vårdnadshavares syn på skolans pedagogiska och sociala miljö. Frågorna varierar delvis beroende på respondentgrupp. Utredningen konstaterar dock att ingen av enkäterna ställer någon fråga som berör

¹⁵¹ Skolinspektionen (2021d). Inledningsvis nämns att ”lärarna genomför undervisningen till innehåll och didaktik – t.ex. i läromedel, diskussioner och arbetsformer – så att den överensstämmer med de värden som skolan har att förmedla enligt läroplanen”. Hur läromedel kan bidra för att exempelvis stimulera och utmana eleverna preciseras däremot inte.

tillgång till eller användande av läromedel, lärarhandledningar eller andra undervisningsmaterial.¹⁵²

Det är även ovanligt att användandet av läromedel berörs i de tematiska kvalitetsgranskningar som Skolinspektionen genomför. Syftet med dessa är att presentera en nulägesbild av kvaliteten inom ett avgränsat område. I de tematiska kvalitetsgranskningarna strävar Skolinspektionen efter att beskriva väl fungerande inslag och framgångsfaktorer. Under 2019 gjordes bland annat en tematisk kvalitetsgranskning om undervisning i grundsärskolan¹⁵³ och under 2020 en om resultatskillnader inom skolor och rektorers arbete med att analysera resultat och främja goda studieresultat för alla elever.¹⁵⁴ Inte i någon av dessa kvalitetsgranskningar nämns läromedel, lärobok, lärresurs eller lärverktyg.

4.4.3 Specialpedagogiska skolmyndigheten

Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, har som nämnts i 4.1.3, i uppdrag att stödja produktion av läromedel för elever med funktionsnedsättning. SPSM har även i uppdrag att främja och informera om tillgången till läromedel för denna elevgrupp.¹⁵⁵ Det främjande arbete som SPSM bedriver bidrar till en ökad nationell kunskap om läromedel för personer med funktionsnedsättning, från barn i förskolan till vuxna elever. Med tanke på att SPSM har så tydliga myndighetsuppdrag inom läromedel är det inte förvånade att detta är den av skolmyndigheterna som i dagsläget arbetar mest aktivt med att främja och informera om såväl läroböcker som digitala läromedel.

På myndighetens hemsida samlas information om läromedel. Via hemsidan går det också både att köpa och ladda ner läromedel samt att prenumerera på ett nyhetsbrev om läromedel.¹⁵⁶

Läromedelsavdelningen inom SPSM är den avdelning som särskilt arbetar för att göra läromedel mer tillgängliga för elever med funktionsnedsättning. Avdelningen ger råd och stöd till förlag och gör

¹⁵² Pedagogisk personal får däremot svara till exempel på frågor om huruvida de samverkar med sina kollegor vid planering av undervisningen och huruvida de ser till att elevers vårdnadshavare vet vad som krävs för att nå kunskapskraven. Elever i årskurs 9 och gymnasieskolans år 2 får exempelvis svara på om de kan få extraundervisning vid behov, om de får diskutera och debattera olika frågor på lektionerna och om de får vara med och påverka skolmiljön.

¹⁵³ Skolinspektionen (2019b).

¹⁵⁴ Skolinspektionen (2020b).

¹⁵⁵ 6 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁵⁶ SPSM (2021b).

anpassningar i förlagens läromedel samt utvecklar och producerar egna läromedel för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, rörelsehinder, synnedsättning, hörselnedsättning, tal- och språkstörning samt intellektuell funktionsnedsättning.¹⁵⁷

I SPSM:s webbaserade söktjänst Hitta läromedel finns läromedel som kan passa i specialpedagogiska sammanhang. Läromedlen ska uppfylla vissa kriterier, bland annat ska de fungera för elever med funktionsnedsättning genom att ha en eller flera egenskaper som kan göra dem tillgängliga (se nedan). Urval och beskrivning av läromedlen görs av rådgivare och specialpedagoger inom SPSM. Förutom de läromedel som är inlagda i själva söktjänsten finns det på SPSM:s webbplats också så kallade inspirationssidor med ett urval av material som inte uppfyller kriterierna för att vara med i söktjänsten.¹⁵⁸ Söktjänsten är, enligt uppgifter från SPSM, välbesökt och antalet användare ökar: 2018 hade den över 218 000 användare, 2019 över 244 000 och 2020 över 285 000 användare.¹⁵⁹

I SPSM:s söktjänst Hitta läromedel är materialet indelat i ”exempel på läromedel”, ”övriga exempel på material” och ”lärarlitteratur” (ibland även kallat ”lärarmaterial”). I det senare uppmärksammas också det som skulle kunna kallas för lärarhandledningar. SPSM har dock inte något särskilt uppdrag om lärarhandledningar, utan det framgår endast av myndighetens instruktion att de ska främja och informera om tillgången till läromedel.¹⁶⁰

SPSM granskar inte innehållet i läromedlen i söktjänsten Hitta läromedel, enligt uppgift till utredningen, utan det ansvarar förlagen och producenterna för. I stället undersöker SPSM vad det är i läromedlet som gör det tillgängligt. Tillgängligheten i detta avseende bedöms utifrån tjänstens 13 olika kvalitetsmått på tillgänglighetsaspekter. Det kan exempelvis vara sådant som tydlig layout, åtkomlig text, långsam progression eller lättlästhets.¹⁶¹

SPSM framhåller i olika sammanhang, bland annat på sin hemsida, att det för att skapa en likvärdig utbildning är av stor betydelse med läromedel som är tillgängliga och anpassade efter elevens förutsättningar. Till utredningen har SPSM framfört att det saknas ”fastställda

¹⁵⁷ SPSM (2021c).

¹⁵⁸ Uppgift från SPSM den 29 mars 2021.

¹⁵⁹ Uppgift från SPSM den 3 mars 2021.

¹⁶⁰ 6 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁶¹ Uppgift från SPSM den 30 juni 2020.

definitioner på vad som ska räknas som ett tillgängligt läromedel¹⁶². Begreppet används ändå relativt frekvent av bland annat SPSM och avser då läromedel som är anpassade så att elever med olika typer av funktionsnedsättningar kan tillgodogöra sig läromedlet.

4.4.4 Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet tar bland annat fram systematiska översikter som sammanställer och analyserar forskning inom väl avgränsade områden. Översikterna riktar sig till förskollärare, lärare och andra verksamma i skolan. De riktar sig också till beslutsfattare som på olika sätt kan främja goda förutsättningar för att bedriva skolans undervisning på vetenskaplig grund. Skolforskningsinstitutet inrättades 2015 och har hittills, 2021, tagit fram tio systematiska översikter.

De systematiska översikter som institutet hittills publicerat bidrar till att stärka den vetenskapliga grunden i undervisningen. Utredningen noterar dock att de i relativt liten utsträckning beskriver hur lärare använder läromedel. Det finns exempel på översikter som har en inriktning som gör att det är naturligt att undervisningsmaterial inte beskrivs närmare. Detta gäller, enligt utredningens uppfattning, exempelvis den systematiska översikten *Att genom lek stödja och stimulera barns sociala förmågor*.¹⁶³ I andra översikter förefaller det emellertid mer överraskande att frågor om läromedel inte berörs. Bland annat konstaterar utredningen att läromedel inte vidrörs i översikten *Läsförståelse och undervisning om lässtrategier* och *Klasrumsdialog i matematikundervisningen – matematiska samtal i helklass i grundskolan*. Det kan finnas flera skäl till detta. En anledning kan vara att den fråga som formuleras i översikten inte berör de resurser lärare har tillgång till när de planerar och genomför sin undervisning. En annan tänkbar orsak är att det saknas forskning inom området. Det är också möjligt att de studier om läromedel som fångas i litteratursökningen inte bedöms som relevanta eller att den vetenskapliga kvaliteten inte bedöms tillräckligt hög.

Utöver att ta fram systematiska översikter har Skolforskningsinstitutet i uppdrag att utlysa och fördela forskningsbidrag för

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Skolforskningsinstitutet (2019b).

praktiknära forskning inom områden där relevant sådan forskning saknas. Institutets utlysningar sker en gång per år. Inför 2020 beviljades fyra forskningsprojekt bidrag. Under 2018 och 2019 beviljades bidrag till sammanlagt tolv projekt. Bland de 16 senaste forskningsprojekten som beviljats 2018–2020 finns det endast ett som lyfter fram elevers arbete med läromedel som en central del.¹⁶⁴ Övriga forskningsprojekt har andra inriktningar och behandlar inte frågor om läromedel.¹⁶⁵

4.4.5 Sameskolstyrelsen

Sameskolstyrelsen har som nämnts i 4.1.3 i uppdrag att främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning. Styrelsen har även i uppdrag att informera om samiska undervisningsinslag.¹⁶⁶

På myndighetens hemsida anges att ”tillgång till samiska läromedel är en grundläggande förutsättning för att barn och elever i Sameskolstyrelsens verksamheter ska kunna nå sina mål”. På hemsidan finns även information om hur samiska läromedel kan beställas, bland annat via Sameskolstyrelsens kansli, och en förteckning över samiska läroböcker med prisuppgifter.¹⁶⁷

4.5 Attityder till läromedel

4.5.1 Eleverna

Elever förefaller generellt ha en positiv inställning till läromedel. Utredningen har vid två tillfällen träffat elevorganisationerna och de har framhållit att läromedel är av central betydelse för att alla elever ska kunna nå utbildningens mål. I intresseorganisationen Läromedelsförfattarnas enkätundersökning från 2020 svarar också nio av tio elever i grund- och gymnasieskolan att de tycker att läromedel är viktiga och mer än hälften svarar att de är väldigt viktiga.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Mittuniversitetet beviljades medel för att studera hur utformning av läromedel kan stötta elevers lärande av matematiska begrepp.

¹⁶⁵ Skolforskningsinstitutet (2021).

¹⁶⁶ 2 § förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

¹⁶⁷ Sameskolstyrelsen (2021).

¹⁶⁸ Läromedelsförfattarna (2021a).

Eleverna uppger i ovan nämnda enkätundersökning flera skäl till att de uppskattar läromedel. Bland annat framhåller de att läromedel ofta sammanfattar det som ska läras på ett bra sätt och att de kan förtydliga det som läraren säger. ”Nätet har för många artiklar som man ska försöka sälla bort. I en bok har man ett tydligt svar”, säger en elev i enkätundersökningen. Eleverna framhåller också att läromedel gör det lättare att läsa hemma inför prov. Åsikterna bekräftas av representanter från elevorganisationerna och andra elever som utredningen träffat. Elever inom sfi har exempelvis för utredningen beskrivit att läroboken är mycket viktig för att de ska kunna repetera hemma och utveckla ett rikt ordförråd.

Elever på högskoleförberedande program i gymnasieskolan är i Läromedelsförfattarnas enkätundersökning något mer positiva till läromedel än elever på yrkesprogram, men även på yrkesprogrammen menar över 50 procent av flickorna och över 35 procent av pojkarna att läromedel är väldigt viktiga.

I Skolverkets senaste attitydundersökning från 2019 framkommer också att eleverna är relativt nöjda med sina läromedel. Elever i årskurs 4–6 var mer nöjda med läromedlen år 2018 än 2015. 83 procent ansåg att läroböckerna och läromedlen var bra i de flesta eller i alla ämnen, jämfört med 77 procent i den tidigare undersökningen.¹⁶⁹

De äldre eleverna var i denna attitydundersökning mindre nöjda med läromedlen än de yngre. Av elever i årskurs 7–9 och i gymnasieskolan ansåg tre av fyra att läroböckerna och läromedlen var bra i de flesta eller alla ämnen. Det var en lägre andel än 2015. Då uppgav åtta av tio att läromedlen var bra i de flesta eller alla ämnen.¹⁷⁰

I Skolverkets attitydundersökning om vuxenutbildning angav drygt hälften av eleverna inom svenska för invandrare, sfi, att böcker och andra studiematerial var mycket bra. Bara några få procent ansåg att studiematerialen var ganska eller mycket dåliga. Elever inom vuxenutbildningen exklusive sfi, var mer kritiska. Skolverket påminner i analysen om att elever inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning oftast själva bekostar sina läromedel, vilket inte är fallet inom sfi där eleverna får tillgång till läromedel utan kostnad.¹⁷¹ Även inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå var majoriteten av eleverna dock positiva till de läromedel som användes och

¹⁶⁹ Skolverket (2016f och 2019g).

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ 20 kap. 7 § skollagen (2010:800).

omkring tre av tio ansåg att läromedlen var mycket bra. Få tyckte att läromedlen var dåliga, men 17 procent inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå uppfattade läromedlen som varken bra eller dåliga.¹⁷²

När det gäller digitala läromedel uttrycker elevorganisationerna flera problem. En av representanterna framhöll att skolor ibland verkar ”fixerade vid att digitalisering alltid är bra” men att det, särskilt när det gäller matematik, blir betydligt mer komplicerat att använda ett digitalt läromedel än läroboken. Andra elever som utredningen varit i kontakt med har beskrivit problem när det gäller inloggning. En särskild svårighet verkar vara när skolor arbetar med flera olika digitala plattformar, eftersom det då kan bli många olika lösenord som ska användas.¹⁷³ Samtidigt har elever som går på skolor där det endast används digitala läromedel från en och samma läromedelsproducent beskrivit att man tröttnar på gränssnittet och att ”allt ser likadant ut”.

4.5.2 Lärarna

Den stora merparten av de lärare som deltagit i utredningens hearings uttrycker att läromedel är ett mycket värdefullt verktyg. Flera forskare har emellertid beskrivit att det bland lärare finns en form av anti-läromedels-diskurs.¹⁷⁴ I utredningens kontakter med lärare har denna ofta kommit på tal. Vissa lärare menar att det finns en risk att man betraktas som en lärare utan kreativa idéer om man ”erkänner” att man använder läromedel och i hög grad planerar sin undervisning efter dem. ”Man känner sig liksom som en tråkig lärare om man går för mycket efter läroboken,” sa en av lärarna under utredningens hearings.

Skolinspektionen noterade också i nämnda granskning om läromedel i kemi från 2011 att det på någon av skolorna kunde anas spår av ”en pedagogik som idealiserar inte bara den läromedelslösa undervisningen, utan en helt och hållet textlös undervisning”.¹⁷⁵ De motiv

¹⁷² Skolverket (2013). Elever inom vuxenutbildningen har bara inkluderats i Skolverkets attitydundersökningar vid ett tillfälle, år 2012.

¹⁷³ I 3.9 beskrivs pågående arbeten för att hantera detta problem.

¹⁷⁴ Ball (1990), Marsden (2001), Ullström (2009).

¹⁷⁵ Skolinspektionen (2011), s. 32.

som Skolinspektionen sett till att lärare i vissa fall väljer bort läromedel är att många elever har svårt att ta till sig texter.¹⁷⁶

Samtidigt förefaller de lärare vi mött eniga om att kvalitativa läromedel både skapar sammanhang för eleverna, bidrar till varierad undervisning och verkar tidsbesparande. Flera av ämneslärarföreningarna lyfter i enkätsvar till utredningen fram att läromedel bidrar till att skapa struktur i innehållet, underlättar planeringen av undervisningen och främjar likvärdigheten, både inom skolan och på en nationell nivå.

Bilden av lärares inställning till läromedel är alltså inte enstämig. Forskare har också påpekat att många lärare beskriver sin undervisning som ”fri från läroböcker” men att undersökningar visar att de i själva verket använder läromedel relativt frekvent.¹⁷⁷

Staffan Selander, professor i didaktik, föreslår i en studie från 2003 att lärares ovilja att beskriva sig själva som läromedelsanvändare kan vara en följd av det han benämner ”progressivismens utbildningsideal”.¹⁷⁸ De ideal som Selander åsyftar handlar om att undervisning främst bör utformas genom att elever får möjlighet att pröva argument och ställningstaganden och relatera frågor till sig själva. Enligt detta utbildningsideal bör det undvikas att elever reproducerar fakta från läroböcker.

Det finns även undersökningar som visar att många lärare är positiva till läromedel. I Läromedelsförfattarnas enkätundersökning från 2020 uppger nästan 60 procent att analoga läromedel, det vill säga läroböcker, från läromedelsföretag är mycket viktiga, 36 procent anger att de är ganska viktiga och endast 6 procent tycker att de är ganska oviktiga. Noll procent har svarat att läroböcker är mycket oviktiga. Över 50 procent svarar också att de mycket ofta använder tryckta läromedel.¹⁷⁹

När det gäller digitala läromedel är lärarna i nämnda undersökning mer kritiska. 32 procent menar att de är mycket viktiga, 48 procent att de är ganska viktiga, 18 procent att de är ganska oviktiga och 2 procent att de är mycket oviktiga. Andelen lärare som använder digitala läromedel mycket ofta är också betydligt färre, 13 procent.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ullström (2009).

¹⁷⁸ Selander (2003), s. 198.

¹⁷⁹ Läromedelsförfattarna (2020).

Drygt en fjärdedel, 27 procent, använder digitala läromedel ganska ofta.¹⁸⁰

Lärare som vi har haft kontakt med under våra hearings beskriver flera olika utmaningar med helt digitala läromedel, alltså läromedel som inte kompletteras med en lärobok. Många påtalar teknikproblem och det finns en oro för att lärandet blir mer ytligt. En lärare beskrev det så här: ”Vi har sett stora brister med digitaliserad undervisning med självrättande uppgifter, eleverna blir duktiga på att trycka och på olika sätt komma fram till rätt svar men inläringen blir väldigt dålig.” Några menar att de digitala läromedlen bidrar till mer individuellt arbete för eleverna och att högläsningen av och samtalen om läromedelstexterna minskar när läromedlen är helt digitala. En fördel som ofta lyfts med läroböcker är att de är lätta att använda och navigera i samt att eleverna på ett smidigt sätt kan bearbeta texten genom att stryka under med en penna. Flera lärare beskriver också att de själva helst vill arbeta med läroböcker men att skolledningen eller skolhuvudmannen har fattat beslut om att övergå till digitala läromedel.

En tendens som exempelvis Skolverket uppmärksammat är att färre lärare än tidigare upplever att de har inflytande över valet av läromedel.¹⁸¹ Lärares inflytande över vilka läromedel som ska användas i undervisningen behandlas mer ingående i kapitel 6.

Utredningen har inte kunnat notera någon skillnad i hur högt lärare värderar läromedel utifrån vilka elever de undervisar, utan svaret blir att läromedel är mycket eller ibland ganska viktigt oavsett om vi ställt frågan till lärare inom exempelvis vuxenutbildningen, gymnasiesärskolan eller grundskolan.

Det finns dock tecken på att lärare och förskollärare som arbetar i förskoleklass värderar läromedel något lägre än andra lärare. Dessa lärare har i utredningens hearings beskrivit att användande av läromedel bland annat kan leda till att undervisningen i för liten utsträckning uppmuntrar till lek och rörelse. Elever i förskoleklass behöver, enligt lärarna, ofta nyttja andra sätt att kommunicera och lära sig än de verbala uttryck som främst används i läromedel. Lärarna angav också att befintliga läromedel för förskoleklass ibland snarare rik-

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Skolverket (2019g).

tade in sig mot lågstadiets skolämnen än mot det centrala innehållet för förskoleklassen.¹⁸²

Samtidigt anger samma lärare flera fördelar som läromedel har just i förskoleklassen, bland annat kan läroboken för vissa elever vara ett tecken på att de påbörjat en ny fas. Många elever i förskoleklass är stolta över läroboken och betraktar den som en symbol för skolan. Lärare i förskoleklass anger dessutom att läromedlet bidrar till att synliggöra progressionen när det gäller exempelvis matematiska resonemang och uttrycksformer.

4.5.3 Rektorena

Rektorer som deltagit i utredningens hearings anser att läromedel är betydelsefulla men de förefaller generellt sett bedöma värdet av läromedel något lägre än lärare. Många rektorer betonar att det mest väsentliga är hur läraren använder läromedlet och att lärarens kompetens har större betydelse än vilka undervisningsmaterial läraren väljer.

Ett flertal rektorer har också beskrivit utmaningarna med att lärare i för stor utsträckning använder läromedel i undervisningen. De menar att en undervisning som i hög grad utgår från ett läromedel riskerar att dämpa elevers kreativitet och rentav hämma elevers fria tänkande. Möjligen hänger denna analys samman med kvalitetsbrister i de läromedel som används eller med hur lärarna väljer att använda läromedlen. En rektor påpekade att läromedel inte nödvändigtvis borde leda till undervisning som brister i variation, utan att läromedel av hög kvalitet snarare borde kännetecknas av att uppmuntra idériedom och utmana tänkandet. Några rektorer menar emellertid att det finns lärare som inte ”vågar lämna läromedlet” och att detta kan leda till att undervisningen inte varierar i tillräcklig utsträckning. Rektorena betonar att det är viktigt att lärare ibland kompletterar läromedlets texter och övningar med andra uppgifter.

En utmaning med en undervisning som i hög grad utgår från ett läromedel är, menar några rektorer i utredningens hearings, att en osund tävlingsmentalitet kan uppstå i klassrummet där elever snarare koncentrerar sig på hur många sidor de ”betat av” än på hur mycket de har förstått. Detta verkar i synnerhet vara ett problem i lägre årskurser och främst i ämnet matematik.

¹⁸² Avsnitt 3 SKOLFS 2010:37, avsnitt 3 SKOLFS 2010:250 och avsnitt 3 SKOLFS 2010:251.

När rektorer svarar på frågor om läromedlens roll i utbildningen lyfter många att läromedel är ett sätt att stärka likvärdigheten. I våra hearings har vi emellertid inte stött på rektorer som preciserar hur de som skolledare bedriver ett medvetet och systematiskt arbete med detta. Exempelvis verkar det sällsynt att rektorer gör särskilda satsningar på läromedel och lärarhandledningar till lärare som är nya i yrket.

De flesta rektorer förefaller ha stor tilltro till lärarnas val av läromedel och till att lärarna tar sig tid att välja. Vi har stött på mycket få rektorer som beskriver att det på skolan finns rutiner för att säkerställa att lärare avsätter tid för processen att välja läromedel. En rektor beskrev för utredningen att rektors roll mest handlar om att ”godkänna betalningen”. En annan rektor sa: ”Jag brukar fråga lärarna om de diskuterat inköpet i ämneslaget och om vad ett nytt läromedel ska tillföra.” Utredningens bild i detta hänseende bekräftas av Skolinspektionens granskning från 2021 av skolors kvalitetssäkring och val av läromedel med fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.¹⁸³

Rektorer förefaller i relativt liten utsträckning föra samtal om läromedel när de följer upp och analyserar resultat. Det förekommer emellertid i utredningens hearings även exempel på rektorer som sett samband mellan elevers resultat och användande av läromedel. Detta har ibland lett till att rektor initierat samtal om olika läromedels kvalitet och prioriterat inköp av nya läromedel. Denna form av insatser förefaller främst gälla matematikämnet. Flera rektorer framhåller att det skulle finnas ett värde i att i större utsträckning samtala om läromedel och andra undervisningsmaterial i samband med resultatuppföljningar.

4.5.4 Lärarutbildningarna

När det gäller attityder till läromedel inom lärarutbildningarna verkar lärarstudenters och lärares bild delvis skilja sig från det som de verksamma inom lärarutbildningarna själva ger uttryck för. Utredningen har i kontakter med lärarstudenter och lärare flera gånger tagit del av uppfattningen att lärarutbildningarna inte bidrar till att

¹⁸³ Skolinspektionen (2021b).

stödja användande och val av läromedel.¹⁸⁴ Flera lärare har uttryckt att det finns en negativ attityd mot läromedel på lärarutbildningarna och att utbildningen utgick från att man som lärare själv skulle konstruera uppgifter och material.

Denna bild motsägs delvis i de kontakter som utredningen haft med representanter från lärarutbildningarna. En enkät skickades under 2020 till de lärosäten som har lärarutbildningar. Enkäten innehöll frågor om hur lärarutbildningarna förhåller sig till läromedel och andra undervisningsmaterial.¹⁸⁵

På frågan om vilken betydelse som läromedel har för undervisningens kvalitet och för elevernas möjlighet att nå målen, svarar alla lärosäten som besvarat enkäten att läromedel har en mycket stor eller stor betydelse. En möjlig tolkning till detta resultat är att det främst kan ha varit representanter från lärarutbildningarna som själva hade en positiv inställning till läromedel eller som representerade en lärarutbildning som särskilt intresserar sig för läromedelsfrågan som valde att besvara enkäten.

Högskolan Väst, Mittuniversitetet, Göteborgs universitet och Örebro universitet betonar att det krävs en lärare med god didaktisk kompetens, oavsett vilka läromedel som används. Högskolan i Jönköping framhåller att lärarens ämneskunskap och pedagogiska kunskap är av mer betydelsefull för elevernas lärande än läromedlet. Gymnastik- och idrottshögskolan framhåller att för ämnet idrott och hälsa som innehåller många praktiska inslag, är det särskilt viktigt att lärares beprövade erfarenhet samspelar med läromedel som bidrar till ett mer teoretiskt orienterat kunskapande. Karlstads universitet påpekar att läromedlen fyller en viktig funktion för att främja likvärdighet. Linnéuniversitetets svar skiljer sig från övriga genom att det här anges att läromedel har mycket liten betydelse för en välutbildad lärare men mycket stor betydelse för undervisande personal utan lärarutbildning.

På frågan om huruvida lärarutbildningen förbereder de blivande lärarna för att göra medvetna val av läromedel och andra undervis-

¹⁸⁴ Läromedelsforskare Tim Oates, University of Cambridge, menar också att det vid lärarutbildningarna i Storbritannien funnits vad han kallar för en "anti-textbook ethos". Oates hänvisar vidare till Marsden (2001) som anser att forskning om läromedel ofta prioriterats lågt i Storbritannien. (Oates, 2014).

¹⁸⁵ Enkäten skickades till 27 lärosäten och svar inkom från följande 13 lärosäten: Chalmers tekniska högskola, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan i Jönköping, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

ningsmaterial svarar Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping, Malmö universitet, Mittuniversitetet och Stockholms universitet att läromedelsanalyser genomförs i utbildningarna på flera olika sätt. Högskolan Väst beskriver hur man arbetar med läromedelsanalyser utifrån såväl kunskapsmässiga som etiska utgångspunkter, exempelvis genus och normkritik. Uppsala universitet framhåller att medvetna val av läromedel och andra undervisningsmaterial i stor utsträckning handlar om källkritik. Även vid Karlstads universitets lärarutbildningar ingår studier av befintliga undervisningsmaterial och studenterna får exempelvis tillämpa en modell för val av digitala lärresurser. Lunds universitet anger att de försöker köpa in sådana läromedel som används mycket i skolorna, eller som kan vara intressanta på andra sätt. På Gymnastik- och idrottshögskolan betonar man också vikten av att studenterna gör aktiva val av läromedel som håller hög kvalitet.

Vidare har utredningen genom Lärarnas riksförbund och Lärarförbundets studerandeföreningar ställt frågor till lärarstudenter om i vilken utsträckning de genom lärarutbildningen stärkt sin förmåga att använda respektive värdera läromedel. Svaren som lärarstudenterna ger skiljer sig delvis från den bild som framträder när man tar del av lärarutbildningarnas beskrivningar ovan. Andelen svar, 59, är inte så stort att några långtgående slutsatser kan dras, men det är ändå värt att notera att ungefär hälften av de svarande lärarstudenterna, anger att de i mycket eller ganska liten utsträckning genom lärarutbildningen stärkt sin förmåga att använda läromedel. När det gäller i vilken grad lärarstudenterna stärkt sin förmåga att välja läromedel genom lärarutbildningen, är andelen lärarstudenter som svarar i ganska eller mycket stor utsträckning något högre.

Studenterna beskriver alltså att utbildningarna i något högre grad behandlar värdering av läromedel än användning av läromedel. En student skriver "Framför allt har jag blivit friare att utforma min egen undervisning med läromedel som stöd i stället för läromedel som utgångspunkt. Jag har också genom stärkta ämneskunskaper kunnat kritisera läromedelsinnehållet och exempelvis välja andra definitioner för begrepp att presentera för mina elever." Flera studenter är mer kritiska och uttrycker att de tycker att det vore bra om lärarutbildningarna i högre utsträckning behandlade frågor om läromedel. Det finns också exempel på lärarstudenter som anger att enda

gången de kommer i kontakt med läromedel är under den verksamhetsförlagda delen av utbildningen.

4.5.5 Föräldrarna

Läromedel kan också ha betydelse för elevers föräldrar eller andra i elevernas närhet som följer och stödjer eleverna i deras lärande. Utredningens uppfattning är att föräldrar generellt är positiva till läromedel.

Läromedelsförfattarna genomförde 2021 en enkätundersökning med föräldrar. I den anger 71 procent av föräldrarna att de tycker att läromedel är mycket viktigt och 21 procent anger att det är ganska viktigt.¹⁸⁶

På frågan om hur föräldrar använder läromedel svarar 69 procent i enkätundersökningen att de nyttjar läromedel för att hjälpa till med läxor. 39 procent svarar att de använder läromedel för att följa vad deras barn lär sig.¹⁸⁷

De föräldrar som svarat att deras barn inte har läromedel i skolan har fått följdfrågor om orsaken till detta och vilka effekter de anser att detta får. Enligt föräldrarna är den vanligaste anledningen till att eleverna inte får läromedel att ”läraren delar ut kopierade och/eller utskrivna lösblad i stället”. 46 procent svarar att detta är skälet till att eleverna inte får läromedel. Detta stämmer väl överens med den ovan refererade forskningen som anger att lärares egenproducerade material fått allt större betydelse.¹⁸⁸

På frågan om hur avsaknaden av läromedel påverkar föräldrarna och deras barn uttrycker föräldrarna flera farhågor. 65 procent av dem svarar att det blir svårare att hjälpa till med läxor när deras barn inte har läromedel. 31 procent svarar att det blir svårare för barnen att lära sig det de ska och 27 procent menar också att barnen, när de saknar läromedel, får svårare att hänga med i skolarbetet.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Läromedelsförfattarna (2021b).

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

4.5.6 Skolcheferna

I kapitel 6 beskrivs hur en viss förskjutning ägt rum, från att lärare fattar beslut om läromedel till att val av läromedel i allt högre grad görs på rektors- eller huvudmannanivå. Utredningen har därför funnit det intressant att även undersöka skolchefers inställning till läromedel. I samråd med SKR bedömde utredningen att möjligheten att få in synpunkter från skolchefer var störst om SKR:s digitala samarbetsrum för skolchefer nyttjades. Sammanlagt har ett 40-tal skolchefer tillgång till samarbetsrummet. Det var dock endast tre av dessa som valde att besvara enkätens tre frågor.

De skolchefer som besvarade enkäten lämnade emellertid uttömmande svar och även om det är svårt att bedöma hur pass representativa svaren är återges här några tankar från dessa tre skolchefer. Två av de svarande uttryckte att läromedel var mycket viktiga medan en var mer tveksam till läromedels betydelse. En fördel som en av skolcheferna framhöll var att läromedel kan bidra till ökad likvärdighet. Dessutom beskrev en skolchef att det är väsentligt att elever "har möjlighet att ta hem läromedlet och förbereda sig, befästa och fördjupa sina kunskaper". Den skolchef som var något mer osäker på läromedels betydelse framhöll att läromedel är underordnade lärarens ämnesdidaktiska kompetens: "Kvalitet i undervisningen utgår sällan från att läromedlet är bra utan från lärarens skicklighet." Motsvarande kommentar är relativt vanlig bland rektorer.

Utredningen har också, som nämns i 2.2.1, skickat e-brev till fjorton skolchefer om inköp av läromedel. Detta brev besvarades enbart av fyra skolchefer, samtliga från kommunala huvudmän. Svaren är relativt kortfattade men anger sammanfattningsvis att skolcheferna inte anser att det finns ekonomiskt utrymme att i högre grad prioritera inköp av läromedel.

4.6 Aktuella utmaningar och behov

4.6.1 Avsaknad av definition

Som nämnts ovan är begreppet läromedel för närvarande inte definierat i skolförfattningarna utan begreppet kan tolkas på flera olika sätt. Vad som skiljer läromedel från andra undervisningsmaterial är därmed inte tydligt. Detta försvårar arbetet med uppföljningar och

analyser på såväl lokal som nationell nivå. Hur det påverkar Skolverkets statistikinsamling berörs närmare i 4.6.2.

Det faktum att det inte finns en tydlig gemensam definition av läromedel får troligen även konsekvenser för hur man på skolenhets- och skolhuvudmannanivå fattar beslut om, diskuterar och dokumenterar inköp och användande av läromedel och andra undervisningsmaterial. I det systematiska kvalitetsarbetet förefaller arbetet med läromedel relativt sällan behandlas, vilket kan få till följd att läromedel inte betraktas som en väsentlig förutsättning för undervisningen när skolor planerar, genomför, följer upp och analyserar verksamheten.

Avsaknaden av en gemensam definition lägger också hinder i vägen för andra samtal om läromedel och övriga undervisningsmaterial. Vi har kunnat konstatera att lärare använder en allt bredare variation av undervisningsmaterial, delvis på grund av ökad tillgång till digitala kunskapskällor. Lärares val och användande av undervisningsmaterial skiljer sig också en del åt och det förefaller viktigt att lärare kan lära av och med varandra när det gäller detta för att säkerställa att elever får så goda förutsättningar som möjligt att nå utbildningens mål. Ett kollegialt lärande om undervisningsmaterial underlättas av att det finns samstämmighet om definitioner.

Utredningen bedömer att absaknaden av en gemensam definition av läromedel även påverkar hur skolmyndigheterna förhåller sig till läromedel inklusive läroböcker, bland annat i olika enkäter och material. Vi har exempelvis noterat att skolors arbete med läromedel sällan uppmärksammas i Skolinspektionens tillsyn. En anledning till detta kan vara att skolförfattningarna inte tydliggör skillnader mellan läromedel och andra undervisningsmaterial.

Även inom forskningen leder den otydliga begreppsapparaten till utmaningar. Caroline Graeske, biträdande professor vid Luleå tekniska universitet, beskriver i den kunskapsöversikt hon genomfört på uppdrag av utredningen, att det faktum att olika vetenskapliga studier använder olika begrepp och definitioner när det gäller undervisningsmaterial, leder till skillnader i vad som uppfattas vara läromedel. Detta får i sin tur konsekvenser för hur olika forskningresultat kan tolkas och jämföras.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Graeske (2021).

4.6.2 Bristande nationell uppföljning av läromedel

Avsaknad av en enhetlig begreppsapparat får, som nämnts ovan, effekter på hur Skolverket följer upp skolväsendet i allmänhet och på uppföljningen av tillgång till lärverktyg i synnerhet. En definition av läromedel skulle möjliggöra en mer detaljerad statistikinsamling avseende vilka belopp skolhuvudmän avsätter för inköp av läromedel och även möjliggöra en jämförelse med kostnader för andra lärverktyg. Detta vore värdefullt eftersom statistiken skulle ge en nationell överblick över tillgången till aktuella läromedel.

En sådan överblick skulle i sin tur kunna få konsekvenser för vilka beskrivningar och analyser Skolverket kan göra kopplade till läromedel. Ökad kunskap om exempelvis skillnader och likheter mellan olika skolhuvudmän och skolformer skulle kunna väcka relevanta frågor om hur tillgång till läromedel påverkar bland annat kunskapsresultat. Det vore även värdefullt att följa hur skolhuvudmäns budget för läromedel utvecklas över tid. Branschorganisationen Läromedelsföretagen anger att skolhuvudmän i dag i reala termer avsätter mindre pengar än tidigare för inköp av läromedel, men det saknas officiell statistik som bekräftar detta.

Utredningen bedömer vidare att möjligheten att Skolverket skulle behandla frågan om läromedel i sina lägesbedömningar, se 4.4.1, ökar om det finns specificerad officiell statistik avseende läromedel.

Den officiella statistiken är en central utgångspunkt för analyser men även andra undersökningar och uppföljningar kan behöva göras. Skolinspektionens skolenkät, som görs för att få syn på elevers, lärares och vårdnadshavares uppfattningar om skolans pedagogiska och sociala miljö, lyfter som nämnts i 4.4.2, inte frågor om läromedel. Detta bidrar till bristen på nationell överblick över elevers och lärares tillgång till läromedel.

Vi har även konstaterat att det finns stora variationer i hur läromedel används och det vore värdefullt att granska närmare hur användandet av läromedel påverkar bland annat elevers kunskapsutveckling och studiero samt vårdnadshavares delaktighet i skolan. Flera strategiska frågor om läromedel behöver ställas för att skapa en fördjupad förståelse för läromedlens betydelse.

Noggrannare uppföljningar och mer specifik statistik skulle kunna leda till mer kunskap om läromedel, vilket i sin tur skulle kunna ut-

göra ett relevant underlag för beslut och prioriteringar såväl på nationell nivå som på skol- och skolhuvudmannanivå.

4.6.3 Otillräcklig kunskap om och delvis negativ inställning till läromedel och lärarhandledningar

Skolor och skolhuvudmän förefaller, som nämnts, i mindre utsträckning än tidigare investera i läromedel, trots att forskning ger stöd för att de är viktiga för elevers kunskapsutveckling och trots att elever och lärare överlag uppskattar att använda läromedel. Det kan finnas flera orsaker till detta. Dels är det ekonomiska läget ansträngt för många skolor, dels saknas det ibland kunskaper om läromedels och lärarhandledningars betydelse, vilket gör att inköp av dessa inte prioriteras. Det finns också vissa tecken på negativa inställningar till läromedel och lärarhandledningar. De omfattande satsningar som gjorts på digitalisering av skolan kan också ha påverkat attityderna till läroböcker negativt.

Det har, som vi konstaterat i 4.3, under senare år skett en förändring när det gäller hur läromedel och andra undervisningsmaterial används i undervisningen. Läroboken spelar i många ämnen fortfarande en betydelsefull roll men lärares egenproducerade material och olika digitala kunskapskällor används allt oftare. Elever har också i ökande utsträckning tillgång till många olika källor, vilket medför specifika utmaningar för undervisningen. Utredningen menar att tillgången till en variation av källor ofta kan vara berikande men kräver medvetenhet om hur olika undervisningsmaterial kan användas och vad de tillför. Det behövs därför mer kunskap om vad som skiljer ett läromedel från andra undervisningsmaterial och om vad som kännetecknar ett ändamålsenligt läromedel.

Lärarytbildningarna kan spela en betydelsefull roll i att påverka attityderna och stärka medvetenheten och kunskapen om läromedel. Inom utbildningarna kan lärarstudenterna få ökad förståelse såväl för hur läromedel och andra undervisningsmaterial kan användas som för hur de kan värderas. I enkätsvaren från lärarstudenter finns vissa indikationer på att studenter under lärarytbildningarna snarare uppmanas att ta fram egenproducerat material än att använda läromedel. Så här skriver en lärarstudent exempelvis: ”Jag har ej fått möjlighet att jobba med gymnasieläromedel i lärarytbildningen utan har i stället blivit uppmanad att skapa mina egna material.”

Lärares egenproducerade material är, som noterats ovan i 4.3.3, ett vanligt alternativ till läromedel. Det kan finnas flera legitima skäl till att lärare tar fram egna undervisningsmaterial men det finns också risker med denna utveckling. Bland annat är lärares egenproducerade material inte kvalitetssäkrade på det sätt som förlagsproducerade läromedel vanligen är. Dessutom behöver lärares arbetstid beaktas. Bland annat professor Tim Oates har konstaterat att ändamålsenliga läromedel frigör tid för lärare att koncentrera sig på elevers lärandeprocesser i stället för att de lägger tid på att ta fram undervisningsmaterial.¹⁹¹ Lärarstudenter som svarat på utredningens enkät och lärare som deltagit i utredningens hearings har också påpekat att det är mer tidskrävande att ta fram eget material än att använda läromedel.

Det förekommer att lärare tar fram eget undervisningsmaterial av det skälet att befintliga läromedel är inaktuella. I dessa fall är det snarare tillgången på *aktuella* läromedel som behöver stärkas. För att rektorer ska göra den ekonomiska prioriteringen är kunskap om läromedel central. Mer om utbud, tillgång och ekonomiska prioriteringar i kapitel 5.

Som vi noterat ovan bidrar Skolverket, Skolinspektionen och Skolforskningsinstitutet i dag inte i någon större utsträckning till att öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och lärarhandledningar. Det är snarare relativt sällsynt att dessa skolmyndigheter uppmärksammar frågor om läromedel. Detta får troligen konsekvenser för lärarnas medvetenhet och kunskap såväl om läromedel som om lärarhandledningar.

Det behövs också kunskap och forskning om hur de delvis nya användningsmönstren av läromedel påverkar elevers lärande. Flera forskare framhåller, som tidigare beskrivits, att läromedel har en viktig funktion för elevers resultat.¹⁹² Det förefaller därför viktigt att effekterna av ett minskat läromedelsanvändande undersöks, genom både vetenskapliga studier och nationella uppföljningar. Forskare har exempelvis påpekat att elever i mindre utsträckning för anteckningar, eftersom lärarnas presentationer ofta delas på digitala utbildningsplattformar.¹⁹³ I 4.2.2 konstaterar vi att det ökade bruket av digitala kunskapskällor och digitala läromedel innebär att elever läser

¹⁹¹ Oates (2014).

¹⁹² Oates (2014), Crehan (2016), Graeske (2021) med flera.

¹⁹³ Tanner med flera (2017).

mer på skärm. Vi vet från vetenskapliga studier att detta kan få negativa konsekvenser för elevers förståelse av innehållet.¹⁹⁴ Det kan alltså finnas skäl att undersöka eventuella samband mellan det förändrade läromedelsbruket och utvecklingen av elevers läsförståelse, men även utvecklingen av elevers lärande i bredare mening.

4.6.4 Otillräcklig kunskap om hur digitala kunskapskällor och digitala läromedel påverkar undervisning och lärande

Det behövs mer evidensbaserad kunskap om hur de digitala kunskapskällorna påverkar undervisningen, lärandet och läromedelsbruket. Dessutom behövs det fördjupade kunskaper om för- och nackdelar med digitala läromedel och användningen av dem samt om hur de kan kombineras med tryckta läromedel.¹⁹⁵

Vi har konstaterat att lärare i allt högre utsträckning kombinerar läroböcker med digitala läromedelskomponenter. I en norsk kunskapsöversyn från 2010 konstaterades att det saknades forskning om samspelet mellan analoga och digitala lärresurser.¹⁹⁶ Det behövs fortfarande mer kunskap om detta. I den kunskapsöversikt som biträdande professor Caroline Graeske genomfört på uppdrag av utredningen påpekar hon att det saknas väl beprövade utvärderingsmodeller av digitala läromedel.¹⁹⁷

Försäljningen av helt digitala läromedel utan tryckta komplement har ökat. Samtidigt riktas viss kritik mot de digitala läromedlen både från elever och lärare och det förefaller, vilket beskrivs mer ingående i kapitel 6, som att valet av digitala läromedel i högre grad än valet av läroböcker, sker på rektors- och huvudmannanivå.

Utredningen ser en risk med att skolor helt eller i stor omfattning övergår till digitala läromedel i syfte att öka den digitala kompetensen och att läroböcker överges utan noggranna konsekvensanalyser. Tryckta läromedel har flera fördelar framför de digitala. Exempelvis lyfter elevorganisationerna fram att läroböcker ofta ger bättre överblick och att digitala läromedel kan vara komplicerade att använda. En del specialpedagoger framhåller fördelar med digitala läromedel för elever med funktionsnedsättningar men flera specialpedagoger

¹⁹⁴ Evolution of Reading in the Age of Digitisation (2019).

¹⁹⁵ Det kan också finnas utmaningar med digitala läromedel som har att göra med behandling av personuppgifter, se 3.1.3.

¹⁹⁶ Juuhl, Hontvedt, & Skjelbred (2010).

¹⁹⁷ Graeske (2021).

som utredningen varit i kontakt med har också beskrivit att det för vissa elevgrupper, inte minst för elever med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, finns tydliga fördelar med en fysisk bok, då den ofta är mer överskådlig och lätthanterlig och innehåller färre störningsmoment.

Ett problem som ofta beskrivs med digitala läromedel och andra digitala kunskapskällor är att eleverna vanligen är uppkopplade till internet när de ska använda dem. Därmed riskerar eleverna att distraheras när de nyttjar de digitala undervisningsmaterialen, något som också noterats i vetenskapliga studier.¹⁹⁸ I 4.2.2 beskrivs även andra problem som olika användargrupper upplever med de digitala läromedlen. Det finns emellertid även många fördelar. Exempelvis kan bild, ljud och text kombineras i de digitala läromedlen och denna möjlighet bidrar bland annat till ökad tillgänglighet. Det finns dock studier som visar att de digitala läromedlen ofta används som analoga böcker och att verktyg för exempelvis samverkan och kollaborativt lärande inte nyttjas.¹⁹⁹

Utredningen anser att det behövs mer kunskap om hur digitala läromedel kan användas och anpassas utifrån elevers olika förutsättningar. Särskilt angeläget är det att öka förståelsen för hur elever med funktionsnedsättning kan ha nytta av de olika funktioner och anpassningar som ett digitalt läromedel kan erbjuda.

I den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2017–2022 har regeringen uttalat, att de digitala lärresurser som används i undervisningen ska vara ändamålsenliga och medföra att teknikens möjligheter utnyttjas effektivt.²⁰⁰ I dag finns det brister när det gäller detta och det verkar därmed behövas mer kunskap om hur digitala läromedel kan utformas och användas för att skapa så stor nytta som möjligt för elever och lärare.

¹⁹⁸ Korsell (2007).

¹⁹⁹ Grönlund med flera (2018).

²⁰⁰ Regeringen (2017a).

4.6.5 Behov av ökad medvetenhet om hur läromedel kan användas i undervisningen

Det förefaller, vilket beskrivs i 4.3.1 ovan, som om lärare i allt mindre utsträckning går igenom texterna i läromedlen tillsammans med eleverna. I stället förväntas eleverna ofta arbeta med läromedlen på egen hand.

Det finns omfattande forskning om värdet av strukturerade samtal om text.²⁰¹ Genom textsamtal och lärarens vägledning kan elevernas förståelse för innehållet fördjupas. Samtal om texter i läromedlen är också ett sätt för elever att själva pröva och utveckla det ämnesspecifika språk som presenteras i texterna.

Att läsa innebär ett aktivt tankearbete både före, under och efter läsningen. Läraren kan, bland annat genom att ställa frågor till eleverna, bidra till att de aktiverar sin bakgrundskunskap, studerar textens uppbyggnad och tolkar och skapar mening. Det är därför ogynnsamt att elever i hög utsträckning lämnas att arbeta med läromedlets texter utan lärarens stöd.

Som vi noterat i 3.3.3 läser dagens elever mindre sakprosa än tidigare. I utredningens delbetänkande SOU 2021:3 konstaterar vi att flera internationella studier dessutom pekar på en negativ utveckling när det gäller svenska elevers läsintresse.²⁰² Nordicom, som är ett centrum för nordisk medieforskning vid Göteborgs universitet, visar också i en undersökning, publicerad 2021, att av den svenska befolkningens medievanor är det endast fyra procent av personer i åldrarna 9–24 år som läser i en fackbok varje dag.²⁰³ Det kan därmed inte tas för givet att elever känner till den struktur som kännetecknar facklitteratur med exempelvis innehållsförteckning och register.

Texter i läromedel är också i hög grad multimodala, se 3.3.3, vilket innebär att elever ofta även behöver tolka diagram, bilder och andra grafiska element. Många läromedel har en relativt avancerad grafisk utformning som eleverna behöver utveckla förståelse för. Det kan handla om bland annat faktarutor, ingresser, arbetsuppgifter eller fördjupningsavsnitt som ska läsas på ett annat sätt än övrig text. I digitala läromedel behöver elever dessutom ofta navigera mellan sidor och hyperlänkar. En sådan komplex, icke-linjär organisation av text ställer krav på att eleverna analyserar vad som är relevant för att

²⁰¹ Beck & McKeown (2006), Dysthe (1996), Reichenberg (2014) med flera.

²⁰² Skolverket (2017) och Skolverket (2018d).

²⁰³ Nordicom (2021).

lösa en specifik uppgift eller fördjupa förståelsen inom ett särskilt område. För att navigera i läromedel, såväl analoga som digitala, och förstå texterna behöver elever ofta lärares stöd.

4.7 Utredningens förslag och bedömningar

4.7.1 Skälen till förslagen

Utredningens förslag:

- Skollagen (2010:800) ska ange att begreppet läromedel avser ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen. Läromedel ska överensstämma med läroplanen för respektive skolform och med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan samt vara utgivna av ett förlag eller en läromedelsproducent som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art.
- En läromedelsnämnd ska inrättas vid Skolverket. Den ska ha i uppdrag att bevaka, samla och sprida information om läromedel samt tillföra Skolverket sakkunskap och ta fram kvalitetskriterier för läromedel. Nämnden ska vara ett rådgivande organ som ska regleras genom förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
- Läroplanerna²⁰⁴ ska ange att läraren ska organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling.
- Högskoleförordningen (1993:100) ska i bilaga 2, i examensbeskrivningarna för yrkeslärarexamen, grundlärarexamen och ämneslärarexamen, ange att studenten för examen ska visa förmåga att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial.
- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ändra föreskrifterna om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän²⁰⁵ så att kostnader

²⁰⁴ 2.2 SKOLFS 2010:37, 2.2 SKOLFS 2010:250, 2.2 SKOLFS 2010:251, 2.2 SKOLFS 2010:255, 2.1 SKOLFS 2011:144, 2.1 SKOLFS 2012:101 och 2.1 SKOLFS 2013:148.

²⁰⁵ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

för läromedel ska redovisas särskilt och inte endast utgöra en delmängd av kostnadsposten lärverktyg.

- Regeringen ska ge Skolforskningsinstitutet i uppdrag att genomföra utlysningar och bevilja medel för praktiknära forskning om läromedelsbruk.

Definition av begreppet läromedel

Utredningen föreslår att skollagen ska definiera begreppet läromedel som ”kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen”. Det ska, enligt förslaget, även framgå av skollagen att läromedel ska överensstämja med läroplanen för respektive skolform och en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan samt att läromedel ska vara utgivna av den som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art.

Det finns behov av att definiera begreppet läromedel. Trots att läromedel har en central plats i många lärares undervisning saknas en entydig definition och det försvårar beslut och diskussioner om val och användande av läromedel. Frånvaron av en definition får dessutom konsekvenser bland annat för skolmyndigheternas information, rapporter och enkäter och möjligheten till relevant kostnadsstatistik.

Det är väsentligt att skollagens definition innefattar såväl tryckta som digitala läromedel. Vi har konstaterat ovan att många läromedel kombinerar tryckta och digitala komponenter och det finns anledning att tro att denna form av läromedel, som kan nyttja potentialen i både den tryckta boken och digitala funktioner samtidigt, kommer att fortsätta öka på marknaden.

Antalet kunskapskällor i skolan har ökat de senaste åren och lärare använder i dag många olika undervisningsmaterial. En del av dem är avsedda att användas i undervisningen, andra inte. Detta är i sig inte problematiskt och det är inte heller något nytt. Exempelvis har skönlitteratur i alla tider varit en central del av undervisningen i ämnet svenska. Skönlitteratur och andra material, tryckta såväl som digitala, som inte är framställda med avsikt att användas i undervisningen kommer även fortsättningsvis att nyttjas men dessa undervisningsmaterial fyller delvis andra funktioner och ska enligt utredningen därför inte utgöra läromedel i skolförfattningarnas mening.

Läromedel ska, enligt förslaget, vara material som är framtaget för att användas i undervisningen, vilket är viktigt eftersom det kan bidra till att elever får möta texter och bilder som är producerade med syfte att stödja lärandet. Det ökar möjligheten att innehållet är pedagogiskt presenterat och att språket både är begripligt och utmanar på ett sätt som främjar elevers språk- och kunskapsutveckling.

En ökad variation av kunskapskällor ställer krav på att lärare kontinuerligt utvärderar kvaliteten i de olika undervisningsmaterialen. Lärare behöver visserligen förhålla sig källkritiskt till allt material som används i undervisningen men de ska kunna känna en större tillit till att läromedel har kvalitetssäkrats. Vilka processer som ska krävas för att säkra ett läromedels kvalitet ska enligt utredningen framgå av de statligt fastställda kvalitetskriterierna för läromedel (se nedan). Att i lagtexten ange ordet kvalitetssäkrat bidrar därmed till att klargöra läromedelsproducenternas ansvar men också till att tydliggöra vilka förväntningar lärare, elever, rektorer, skolhuvudmän och föräldrar, kan ha på läromedel.

Utredningen föreslår också att det ska framgå av skollagen att läromedel ska överensstämja med en kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan.²⁰⁶ Syftet i kurs- och ämnesplanerna beskriver vilka kunskaper som eleverna ska få möjlighet att utveckla genom undervisningen och vilka ämneskunskaper som ska betygssättas. Det centrala innehållet anger vilket obligatoriskt innehåll som undervisningen ska behandla. Det är därför viktigt att läromedlen överensstämmer med kurs- och ämnesplanerna.²⁰⁷

Lärare har beskrivit att läromedel kan bidra till att konkretisera innehållet i kurs- och ämnesplanerna och illustrera hur olika delar av dem kan kombineras. När läromedel överensstämmer med kurs- eller ämnesplanen innebär det också att elever får tillfälle att öva på de kunskaper som läraren ska bedöma.

Ett läromedel som överensstämmer med kurs- eller ämnesplanen förhåller sig, enligt utredningen, tydligt till såväl hela syftet för ämnet eller kursen som till hela det centrala innehållet. I syftet och det centrala innehållet beskrivs vad eleverna ska lära sig och vilka kun-

²⁰⁶ Nedan anges endast kurs- och ämnesplaner men motsvarande gäller även ämnesområdesplaner.

²⁰⁷ När det gäller förskoleklassen finns syftet och det centrala innehållet för närvarande i avsnitt 3 i läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan. Utredningen om en tioårig grundskola SOU 2021:33 föreslår införande av en tioårig grundskola, vilket kan förväntas få till följd att elever redan i nuvarande förskoleklass ges undervisning i grundskolans ämnen, utifrån kursplanen för varje ämne.

skaper, attityder och förhållningssätt som undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla. Det är inte lämpligt att ett läromedel exempelvis utelämnar delar av det centrala innehållet, eftersom detta är vad som reglerats som bindande undervisningsinnehåll. Det är också betydelsefullt att de olika delarna i det centrala innehållet blir belysta på ett för undervisningen relevant och balanserat sätt samt att läromedelsproducenten gör en allsidig och saklig tolkning av hela kurs- eller ämnesplanen. Genom att ett läromedel på detta sätt överensstämmer med en kurs- eller ämnesplan kan elever få överblick över ämnet eller kursen och kunskaper kan sättas i ett sammanhang.

Det finns även värdefulla undervisningsmaterial som överensstämmer med *delar* av en kurs- eller ämnesplan, exempelvis om en historisk epok eller om ett specifikt område inom fysiken. Dessa böcker eller digitala material fungerar ofta som ett komplement till ett mer heltäckande läromedel men ger inte samma överblick och kan inte på samma sätt stödja lärares långsiktiga planering av undervisningen. Utredningen menar av denna anledning att dessa material inte ska kallas läromedel.

Ett läromedel tas i första hand fram för att vara relevant för ett specifikt ämne. Det är möjligt att även producera ämnesövergripande läromedel, inom exempelvis samhällsorienterande och naturorienterande ämnen i grundskolan. Det är då viktigt att det framgår vilka kurs- eller ämnesplaner som läromedlet överensstämmer med. Även för dessa läromedel gäller att de ska överensstämma med hela kurs- eller ämnesplanerna. Undervisningsmaterial som är ämnesövergripande och endast förhåller sig till utvalda delar av det centrala innehållet i några ämnen ska, i enlighet med resonemanget ovan, inte kallas läromedel, enligt utredningen.

Det är vidare centralt att läromedel överensstämmer med läroplanens delar om skolans värdegrund och uppdrag samt övergripande mål och riktlinjer. Vi har genom kontakter med elever och lärare fått ta del av beskrivningar av läromedel som innehåller exempelvis bilder som skulle kunna uppfattas som kränkande eller exkluderande. I granskningen *I enlighet med skolans värdegrund* från 2006, som beskrivs mer i kapitel 6, kunde Skolverket också konstatera att det exempelvis förekom läromedel med onyanserade framställningar som, enligt myndigheten, kunde "upplevas som diskriminerande eller kränkande".²⁰⁸

²⁰⁸ Skolverket (2006a), s. 42.

Det kan inte uteslutas att sådana problem även finns i läromedel som används i dag och det är därmed viktigt att det framgår av skollagen att läromedel ska stämma överens med skolformens läroplan.

Lärare har i utredningens hearings beskrivit att det förvisso kan finnas många läroböcker på skolan men att en stor del av materialet kan vara otidsenligt. I synnerhet har lärare reagerat mot läroböcker som inte stämmer överens med gällande kurs- eller ämnesplaner och läroplaner. Gallring av undervisningsmaterialet verkar inte alltid prioriteras och många läromedel som finns på skolorna är därmed inaktuella. Skolinspektionen har i den ovan nämnda kvalitetsgranskningen från 2011 om grundskolors läromedel i ämnet kemi konstaterat att drygt en tredjedel av de besökta skolorna inte använde ett helt och hållet tidsenligt läromedelsmaterial.²⁰⁹ Detta försvårar lärares arbete och kan få negativa konsekvenser för elevers utbildning. Det är endast när läromedel överensstämmer med aktuella kurs- och ämnesplaner som läromedel på ett ändamålsenligt sätt kan användas av lärare som stöd när de planerar och genomför undervisningen.

Utredningen föreslår också att det ska framgå av skollagen att läromedel ska vara utgivna av den som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art. Det som avses är en professionell utgivare, ofta ett förlag eller en läromedelsproducent. Utgivarens titlar ska finnas tillgängliga för en bred allmänhet via till exempel bibliotek, bokhandlare och etablerade distributionskanaler för läromedel. Mer om läromedelsdistribution i 3.9. Utgivaren ska dessutom ansvara för att läromedlet präglas av ett professionellt redaktionellt arbete och är kritiskt granskat samt att det finns avtal som reglerar ersättning mellan utgivaren och upphovspersonerna. Motsvarande formulering om utgivningsverksamhet av professionell art finns i förordningen (2010:1058) om statsbidrag till litteratur, kulturtidskrifter och läsfrämjande insatser. Innebörden har beskrivits i riktlinjer från Kulturrådet.²¹⁰

Formuleringen som föreslås här om att utgivningsverksamheten ska vara av professionell art medför att exempelvis lärares egenproducerade material inte kan betraktas som läromedel. Det material som lärare själva producerar tas snarare fram för att fungera i en specifik kontext och genomgår inte samma granskning som läromedel som tas fram av ett förlag. De kompendier eller presentationer som

²⁰⁹ Skolinspektionen (2011).

²¹⁰ Kulturrådet (2020).

lärare själva producerar kan ha ett stort värde i undervisningen men i lärares och rektorers samtal om undervisningsmaterial är det väsentligt att det finns tydliga definitioner av begrepp som gör att egenproducerat material kan skiljas från kvalitetssäkrade läromedel. Detta handlar bland annat om vikten av att elever får tillgång till undervisningsmaterial som består av texter, bilder och uppgifter som sammanfogats till en didaktisk helhet och presenteras i en för undervisningen logisk ordning.

Redan 2003 konstaterade en statlig utredning om läromedel att det fanns behov av att använda mer enhetliga begrepp och det framhölls att en kraftfull satsning på utvecklingsarbete borde göras avseende definitioner och begreppsbyggnad. I utredningen hade många olika begrepp och termer ventilerats som möjliga ersättare för begreppet läromedel, exempelvis ”material som är kunskapsbärande” och ”material som är kunskapsöverförande”, men utredningen landade i att förespråka en fortsatt användning av begreppet läromedel. Bedömningen som gjordes var att införande av andra begrepp enbart skulle bidra till att luckra upp de uppfattningar om vad ett läromedel egentligen är som trots allt finns i det allmänna medvetandet.²¹¹ Vi anser, i likhet med 2003 års läromedelsutredning, att begreppet läromedel är väl etablerat samt att den vedertagna uppfattningen om innebörden överensstämmer väl med den definition som utredningen föreslår.²¹² Det finns enligt vår uppfattning inte något annat begrepp som bättre beskriver det som avses och som dessutom inkluderar digitala versioner, utan det bör vara just begreppet läromedel som definieras i skolförfattningarna.

²¹¹ SOU 2003:15.

²¹² En redogörelse för den närmare innebörden av de föreslagna rekvisiten för läromedel finns i författningskommentaren, kapitel 8.

Läromedelsnämnden

Ett rådgivande organ vid Skolverket

Utredningen föreslår att det rådgivande organet Läromedelsnämnden ska inrättas vid Skolverket. Därmed tar staten ett ökat ansvar för läromedel som motiveras av den betydelse som läromedel kan ha för lärande och undervisning. Läromedelsnämnden ska verka för att alla elever, från förskoleklassen till vuxenutbildningen, får tillgång till läromedel av god kvalitet och att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling.

Förskolan undantas från Läromedelsnämndens uttryckliga ansvarsområde eftersom undervisningsmaterial för denna skolform har en annan karaktär än läromedel för övriga skolformer inom skolväsendet.²¹³ Bland annat undervisar förskollärare i förskolan inte i olika ämnen utifrån kursplaner.²¹⁴ Inget hindrar dock Läromedelsnämnden att också verka för att stärka tillgången till ändamålsenliga undervisningsmaterial i förskolan, i den mån nämnden finner det lämpligt.

Enligt utredningens uppfattning bör Läromedelsnämnden vara placerad vid Skolverket, bland annat på grund av myndighetens ansvar för och expertkompetens gällande skolutveckling, läroplaner samt kurs- och ämnesplaner.

Vi föreslår att nämnden ska vara ett rådgivande organ, något som är relativt vanligt förekommande vid myndigheter. Rådgivande organ besitter ofta särskild expertkunskap, i det här fallet om läromedel, och bidrar till myndighetens arbete med råd och tolkningar inom sitt expertområde.

Inom skolans område finns redan två nämnder, Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd. Dessa nämnder har domstolsliknande uppgifter och fattar oberoende beslut i enskilda ärenden. De är reglerade i skollagen.²¹⁵ Läromedelsnämnden föreslås ha en annan karaktär än dessa domstolsliknande nämnder. Läromedels-

²¹³ 1 kap. 1 § skollagen (2010:800) anger att skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, och kommunal vuxenutbildning.

²¹⁴ Inte heller i förskoleklass finns kursplaner, men del 3 i grundskolans, specialskolans och sameskolans läroplaner anger syfte och centralt innehåll för undervisningen i förskoleklassen. Även eleverna i förskoleklass bör därför, för att få en bra start i skolan, ha rätt till läromedel när det bedöms främja en god kunskapsutveckling. Förskoleklassen bör, enligt utredningen, omfattas av Läromedelsnämndens uppdrag. I SOU 2021:33 föreslås införande av en tioårig grundskola, där den nuvarande förskoleklassen upphör som egen skolform och blir en ny första årskurs.

²¹⁵ 27 kap. skollagen (2010:800).

nämndens uppgift handlar inte om att besluta i enskilda ärenden, utan om att erbjuda expertkunskap, behandla övergripande och principiella frågor samt ge Skolverket vägledning för myndighetens beslut i läromedelsfrågor. Eftersom Läromedelsnämnden inte är domstolsliknande saknas det enligt utredningens uppfattning anledning att reglera denna nämnd i skollagen. I stället bör Läromedelsnämnden regleras genom förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Ordförande och ledamöter

Utredningen föreslår att Läromedelsnämndens ordförande ska vara Skolverkets generaldirektör. Detta bidrar till nämndens anseende och markerar läromedelsfrågans vikt. Med generaldirektören som ordförande skapas goda möjligheter att säkerställa att ledamöternas sakkunskap och förslag på utvecklingsinsatser avseende läromedel blir omhändertagna av Skolverket.

Vidare föreslås att högst nio ledamöter utöver generaldirektören ska utses av regeringen. Ledamöterna ska ha en bred representation, vilket är angeläget för att de ska bidra i arbetet med djup kunskap och olika perspektiv. För varje ledamot ska det också utses en ersättare. Utredningen ser exempelvis att det kan finnas ett värde i ledamöter som är yrkesverksamma lärare och ledamöter som representerar läromedelsbranschen, skolmyndigheter och den utbildningsvetenskapliga forskningen. Regeringen kan också överväga om företrädare för elevorganisationerna ska ingå i Läromedelsnämnden. Det kan även vara lämpligt att ha med representanter med kunskap inom något eller några av de områden där utbudet av läromedel är bristfälligt, se 5.4. Det är samtidigt viktigt att Läromedelsnämnden inte har ett för stort antal ledamöter, då det kan leda till att nämndens arbete blir mindre konstruktivt och effektivt.

Kvalitetskriterier

Utredningen föreslår att Läromedelsnämnden ska ha ansvar för att ta fram kvalitetskriterier för läromedel. Dessa kan bidra till en ökad medvetenhet och kunskap om ändamålsenliga läromedel. Kvalitetskriterierna kan även främja lärarnas förutsättningar att välja läro-

medel och klargöra förväntningar på vad ett läromedel ska vara. Mer om val av läromedel i kapitel 6. Kvalitetskriterierna förväntas också få en effekt på hur läromedel produceras och revideras.

Syftet med kvalitetskriterierna är bland annat att rikta sökljuset mot olika kvalitetsaspekter av läromedel, såsom innehåll, språk, pedagogisk funktionalitet, grafik, tillgänglighet och möjlighet till anpassning. Mer om kvalitetsaspekter på läromedel i 6.3. Kvalitetskriterierna kan bidra till en mer gemensam förståelse av vad ett kvalitativt läromedel är, vilket bland annat kan förbättra lärares möjligheter att välja läromedel och, i förkommande fall, kravställning vid offentlig upphandling.

Utöver aspekter som rör själva läromedlet, bör kvalitetskriterierna avse processen för att ta fram och uppdatera läromedel, till exempel vilken granskning läromedlet bör underställas före publicering. Av utredningens kontakter med företrädare för läromedelsproducenter framgår att läromedelsbranschen har väl utarbetade rutiner för att kvalitetssäkra sina produkter, men utredningen menar att det vore fördelaktigt med större transparens och likvärdighet när det gäller vilka aspekter som kvalitetssäkras och hur arbetet med att granska innehåll, språk, bilder med mera går till.²¹⁶

Utredningen anser att kvalitetskriterierna i ett första skede bör vara ämnes- och skolformsövergripande och i möjligaste mån både röra läroböcker och digitala läromedel. Eventuellt kan det finnas behov av kompletterande kriterier som specifikt avser de digitala läromedlen. Det är också möjligt att Läromedelsnämnden finner det lämpligt att komplettera de generella kriterierna med mer ämnes-specifika kriterier, såsom man gjort i Norge inom ämnena norska, engelska och matematik (se kapitel 3). Läromedelsnämnden kan i så fall själv göra en bedömning om att i nästa steg ta fram sådana kriterier. Som framgår nedan, 4.7.2, bedömer utredningen att Läromedelsnämnden även bör klargöra vad som kännetecknar lärarhandledningar av god kvalitet. Det är dock till syvende och sist Läromedelsnämnden som avgör detta.

Det finns flera positiva effekter med kvalitetskriterier för läromedel. En tänkbar konsekvens är att kriterierna bidrar till ökad förståelse för läromedels betydelse. Vi har i 4.5 och 4.6.3 konstaterat att

²¹⁶ Av Läromedelsföretagens kvalitetspolicy för tryckta och digitala läromedel (2020) framgår att det finns beskrivna processer för hur exempelvis forskare och ämnesexperter granskar läromedel.

det delvis existerar negativa attityder till läromedel. Det är därför angeläget att läromedels värde framhålls på olika sätt.

En ökad medvetenhet om olika aspekter på läromedel kan ha betydelse för både lärare, rektorer och personer som arbetar på skolhuvudmannanivå. Kapitel 6 handlar om lärares förutsättningar att välja och värdera läromedel. I detta sammanhang är det centralt inte bara att lärare har kännedom om vad som kännetecknar ändamålsenliga läromedel utan också att rektorer avsätter tid för processen med att välja läromedel, så att lärarna kan göra välgrundade val. Lärare och rektorer som vi haft kontakt med har också framfört att kvalitetskriterier kan bidra till mer konkreta och konstruktiva diskussioner om val och användande av läromedel.

För att kvalitetskriterierna ska få effekt behöver de bli kända och använda på skolorna och Skolverket har goda möjligheter att sprida denna information. Det finns redan i dag en kvalitetspolicy från branschorganisationen Läromedelsföretagen, men våra kontakter under utredningsarbetet indikerar att denna policy inte är särskilt välkänd vare sig bland lärare, rektorer eller skolhuvudmän.

Kvalitetskriterierna bör fastställas i form av myndighetsföreskrifter från Skolverket, så att de blir bindande regler som också kan bli föremål för rättslig prövning. Detta innebär också att Skolinspektionen får större möjlighet att uppmärksamma frågor om läromedel. Exempelvis kan Skolinspektionen i sin tillsyn rikta kritik mot och besluta om sanktioner mot skolhuvudmän som inte kan visa att man i kommunen eller inom den enskilda skolhuvudmannens organisation säkerställer att eleverna får tillgång till läromedel som uppfyller kvalitetskriteriernas krav.

Innan föreskrifter beslutas måste det utredas vilka konsekvenser reglerna kan förväntas få och de som berörs av planerade föreskrifter ska ges tillfälle att lämna synpunkter på dem, vanligen i ett remissförfarande. Denna ordning garanterar en bred och transparent process före beslut.

Skolverket, liksom alla regelgivande myndigheter, har dessutom en skyldighet att vårda och utveckla sina föreskrifter. Det innebär att kvalitetskriterierna för läromedel kontinuerligt kommer att ses över och uppdateras.

Sakkunskap och ansvar för att föreslå utvecklingsinsatser

Utredningen föreslår att Läromedelsnämnden utöver att ta fram kvalitetskriterier ska ha i uppdrag att tillföra Skolverket sakkunskap i strategiska frågor och föreslå utvecklingsinsatser om läromedel.

Vi har ovan konstaterat att läromedel har stor betydelse för elevers lärande och lärares undervisning. Icke desto mindre behandlar Skolverket i relativt låg grad frågor som rör läromedel. Utredningen menar att Läromedelsnämndens placering vid Skolverket kan bidra till att medvetenheten och den samlade kunskapen inom myndigheten fördjupas och breddas. Nämnden får därför ansvar för att tillföra Skolverket sakkunskap i strategiska frågor och föreslå utvecklingsinsatser. Skolverket har i kontakter med utredningen tydligt uttryckt att det finns behov av att stärka myndighetens arbete inom detta fält.²¹⁷ Läromedelsnämnden kan bland annat bidra till att frågor som rör lärares didaktiska val avseende läromedel och läromedels-texter inkluderas i Skolverkets insatser för språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

Utredningen anser att den närmare utformningen av Läromedelsnämndens verksamhet inte bör författningsregleras, utan att nämnden själv ska avgöra hur verksamheten bör utformas utifrån de behov som de uppmärksammar. Läromedelsnämnden behöver kontinuerligt analysera behoven för att säkerställa att nämndens verksamhet verkar för att alla elever ska få tillgång till läromedel av god kvalitet och att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling. Läromedelsnämnden skulle i detta sammanhang exempelvis kunna bevaka om Sverige borde vidta åtgärder, och i så fall vilka, med anledning av Unescos rekommendation om öppna lärresurser, se 4.2.2.²¹⁸

Utredningen gör i nuläget inte bedömningen att det finns behov av en särskild kontrollordning för att granska efterlevnaden av kvalitetskriterierna. Om Läromedelsnämnden gör en annan analys, innebär detta att nämnden behöver ta ställning till olika frågor som rör exempelvis ackreditering och certifiering, se kapitel 7.1.2.

Läromedelsnämndens ansvar för att bevaka, samla och sprida information om läromedel beskrivs mer ingående i kapitel 5 och 6.

²¹⁷ Uppgift från generaldirektören och avdelningschefen för Skolutvecklingsavdelningen vid Skolverket den 9 februari 2021.

²¹⁸ Unesco (2019).

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

Utredningen föreslår att läroplanerna från förskoleklassen till vuxenutbildningen ska ange att läraren ska organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutvecklingen.

Andelen källor som elever och lärare använder i undervisningen har, bland annat i och med digitaliseringen, blivit allt fler. Det finns många fördelar med detta. Elever kan snabbt söka information, inte minst om aktuella frågor, och ämnesområden kan belysas ur flera olika perspektiv. Denna utveckling kan emellertid också få konsekvenser för elevers vana och förmåga att använda läromedel, vilket kan påverka lärandet negativt.

Flera lärare har i utredningens hearings beskrivit att elever i dag ofta väljer att söka information via sökmotorer på internet framför att använda sig av läromedlet. Dessutom erbjuder många lärare sammanfattningar av läromedlets innehåll genom egenproducerade digitala presentationer, bland annat för att elever uttrycker att läromedlets texter är svåra. Detta innebär att många elever i dag är ovana vid att använda läromedel och det finns en risk att detta leder till att elever får sämre överblick över kunskapsområden och att sammanhanget blir mer otydligt för eleverna. Flera lärare har också uttryckt en oro över att kunskaperna blir mer fragmentariska och lärandet mer ytligt när elever inte använder läromedel.

Utredningen menar att denna utveckling behöver motverkas och ett väsentligt led i detta är att uppmärksamma användandet av läromedel i undervisningen. Det kan inte tas för givet att elever kan använda ett läromedel utan lärare behöver bland annat arbeta för att stötta elevers förståelse av språket och texterna i läromedlet. Icke desto mindre visar forskning att elever ofta får arbeta med läromedlets texter på egen hand.²¹⁹ Förslaget om att det av läroplanen ska framgå att elever ska få använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling syftar bland annat till att stärka elevers rätt till stöttning när det gäller läsningen av läromedlens texter.

Det är särskilt viktigt att använda läromedel i en tid när många elever främst använder internet för informationssökning. Den bristande vanan i att söka information genom böcker och andra analoga

²¹⁹ Widholm (2020) och Blikstad-Balas (2014).

medier såsom tidskrifter gör att elever kan behöva undervisning om hur exempelvis innehållsförteckning och register fungerar i en lärobok. Det handlar också om mer ämnesspecifika strategier som om hur gloslistor, diagram, formelsamlingar, exempeltexter och tidslinjer kan användas. Dessutom behöver lärare på olika sätt stödja elever att utveckla det ämnesrelaterade språkbruket som kommer till uttryck i läromedlet. Mer om detta i 3.3.3.

Utredningen anser att det är betydelsefullt att elever får möjlighet att använda läromedel på olika sätt, exempelvis för att få överblick, sammanhang och fördjupning inom olika kunskapsområden. Överblicken bidrar till en förståelse för ämnets helhet. Sammanhanget handlar om att elever kan uppfatta hur olika delar av ett ämne förhåller sig till varandra. Elevers förmåga att använda läromedel för fördjupning gäller inte nödvändigtvis alla elever i alla ämnen men det är värdefullt att elever som kommit längre i sin kunskapsutveckling kan använda läromedel för vidare förkovran. Här kan läromedlet bli ett verktyg för att leva upp till skollagens bestämmelse om att elever ska ges stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt.²²⁰

Det framgår visserligen redan i dag av läroplanerna att rektor har ansvar för att alla elever ska få tillgång till och förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet.²²¹ Det behöver emellertid också framgå av läroplanerna att lärarna har ett ansvar för hur läromedel används.

Förslaget om att komplettera läroplanerna om lärares ansvar för att eleverna använder läromedel är viktigt bland annat eftersom läroplanerna redan i dag tydliggör ansvaret för att elever använder digitala verktyg. Utredningen motsätter sig inte detta, men menar att kravet på användning av digitala verktyg behöver balanseras för att säkerställa att elever får möjlighet att använda en variation av verktyg och resurser i sin utbildning.

²²⁰ 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

²²¹ 2.8 SKOLF 2010:37, 2.8 SKOLF 2010:250, 2.8 SKOLF 2010:251, 2.8 2010:255, 2.6 SKOLF 2011:144, 2.4 SKOLF 2012:101 och 2.6 2013:148.

För lärarexamen ska det krävas förmåga att värdera och använda läroböcker och digitala läromedel

Utredningen föreslår att högskoleförordningens examensbeskrivningar för yrkeslärarexamen, grundlärarexamen och ämneslärarexamen ska ange att studenten för examen ska visa förmåga att värdera och använda läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial i undervisningen.

Läromedel spelar ofta en central roll i lärarnas undervisning. Det är därför angeläget att frågor om läromedel tas upp i lärarutbildningarna, sannolikt främst inom ramen för ämnesdidaktiska studier. Genom att det blir ett krav att blivande lärare för att få examen visar förmåga att använda såväl läroböcker som digitala läromedel för undervisningen kan det säkerställas att alla lärarutbildningar behandlar väsentliga frågor om läromedel.

Utredningen bedömer att alla lärarstudenter kan ha nytta av att både stärka sin förmåga att värdera och att använda läromedel. Flera lärarutbildningar beskriver att de redan arbetar med läromedelsanalyser och jämförelser av läromedel. Förslaget om att stärka elevers rätt till läromedel inklusive läroböcker (se kapitel 5), innebär också att själva valet av läromedel får större betydelse. Det är inte bara viktigt att elever får rätt till läromedel utan också att de får tillgång till de mest ändamålsenliga läromedlen. Utredningen anser att möjligheterna till detta ökar om alla grund-, ämnes- och yrkeslärare genom sin utbildning får möjlighet att stärka sin förmåga att värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial.

Utredningen menar att det finns starka motiv för nämnda ändring av examensordningar för lärarexamina. Flera studier och rapporter har visat att elever i större utsträckning än tidigare har tillgång till flera olika kunskapskällor, vilket ofta är mer utmanande för elever och lärare än att använda färre källor. Många lärare har dessutom uttryckt att texterna i läromedlen ofta är svåra för eleverna. Samtidigt förefaller lärare i lägre utsträckningen än tidigare arbeta aktivt med texterna i undervisningen.

Flera lärare har också påpekat för utredningen att digitala läromedel ofta är svårare att använda än läroböcker. Detta kan bero på brister i läromedlen men det kan också bero på lärarnas ovana vid de strukturer som kännetecknar digitala läromedel. Utredningen anser

därför att det specifikt bör framgå att lärarutbildningarna ska stärka lärarens förmåga att använda såväl läroböcker som digitala läromedel.

Vidare menar utredningen att läromedel genom att behandlas inom lärarutbildningarna ges ökad legitimitet. I förlängningen kan det bidra till att lärare gör medvetna val och erbjuder eleverna en god balans mellan olika undervisningsmaterial såsom exempelvis läromedel, skönlitteratur, olika former av autentiska texter, digitala presentationer och film.

Som nämnts i 4.1.4 anser regeringen att delar av de nuvarande kraven för lärarexamina ska flyttas till en ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare. De delar som enligt regeringens förslag ska flyttas är de som rör innehåll i och omfattning av utbildningsvetenskaplig kärna, verksamhetsförlagd utbildning samt ämnes- och ämnesdidaktiska studier. Övriga delar av examensbeskrivningarna för lärarexamina lämnas kvar i högskoleförordningens bilaga 2.²²² Utredningens anser att det föreslagna kravet bör regleras i högskoleförordningen och inte i den nya av regeringen föreslagna förordningen.

Officiell statistik om läromedel

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ändra sina föreskrifter om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän, så att kostnader för läromedel ska redovisas särskilt och inte som nu utgöra en delmängd av kostnadsposten lärverktyg.

Som nämnts i 4.1.1 är statistikens relevans ett kvalitetskriterium för officiell statistik. Det innebär att den ska belysa de frågor som är viktiga för användarna av statistiken. Vi har visat ovan att läromedel ofta spelar en central roll i lärarnas undervisning och det förefaller därför relevant att samla in uppgifter som klargör vilka kostnader skolhuvudmän har för just läromedel. Utredningen menar att det är en kvalitetsbrist att den officiella statistiken om skolväsendet saknar relevanta uppgifter specifikt om läromedel.

Försäljningsstatistik från branschen tyder på att skolornas kostnader för läromedel inte har ökat i takt med den allmänna utvecklingen för skolornas övriga kostnader. Detta är anmärkningsvärt och utredningen anser att anledningarna behöver undersökas närmare.

²²² Regeringen (2021c).

För att tydliggöra hur stor del kostnader för läromedel utgör av kostnadsposten lärverktyg behövs en mer specifik statistik.

Statistik om kostnader för läromedel skulle kunna utgöra underlag för jämförelser mellan skolor och skolhuvudmän men också för analyser inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Det kan exempelvis vara relevant för rektor att över tid följa hur stor del av skolans budget som går till läromedel. Statistiken kan synliggöra prioriteringar som gjorts både på lokal och nationell nivå och därmed skulle det finnas en stor nytta av officiell statistik om kostnader för läromedel.

Skolforskningsinstitutet

Utredningen föreslår att Skolforskningsinstitutet får i uppdrag att göra en särskild tidsbestämd satsning på praktikinära forskning med inriktning på läromedel och undervisningsmaterial. Forskning om läromedel behöver generellt främjas, särskilt forskning om hur läromedel används och om hur digitala kunskapskällor och digitala läromedel påverkar lärande och undervisning.

Det finns behov av mer evidensbaserad kunskap om hur läromedel och andra undervisningsmaterial på bästa sätt kan nyttjas för att ge alla elever goda förutsättningar att nå så långt som möjligt. Digitaliseringen ställer höga krav på att lärare på ett medvetet sätt nyttjar olika källor i undervisningen och det behövs bland annat mer kunskap om hur digitala kunskapskällor och digitala läromedel kan kombineras med läroböcker för att potentialen i de olika medierna ska användas på bästa tänkbara sätt.

Det är lämpligt att Skolforskningsinstitutet utlyser forskningsmedel inom detta område, dels för att myndigheten fördelar bidrag för just praktikinära skolforskning inom områden där relevant sådan forskning saknas, dels för att Skolforskningsinstitutet har i uppdrag att sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verkamma inom skolväsendet. Möjligheten att ny evidens om användning av läromedel når stor spridning ökar om medel utlyses genom Skolforskningsinstitutet.

4.7.2 Skälen till bedömningarna

Utredningens bedömningar:

- Läromedelsnämnden bör klargöra vad som kännetecknar lärarhandledningar av god kvalitet.
- Skolverket bör i ökad utsträckning i sin nationella uppföljning och i andra sammanhang när myndigheten sprider kunskap beakta frågor om tillgång till läromedel och om hur läromedel används och värderas.
- Skolinspektionen bör i ökad utsträckning i kvalitetsgranskningen, tillsynen och i andra sammanhang beakta frågor om tillgång till läromedel och om hur läromedel används och värderas.
- Skolforskningsinstitutet bör i ökad utsträckning i de systematiska översikterna beakta frågor om hur läromedel används och värderas.

Lärarhandledningar av god kvalitet

Utredningen bedömer att Läromedelsnämnden bör klargöra vad som kännetecknar lärarhandledningar av god kvalitet.

Detta skulle kunna leda till att uppmärksamhet riktas mot det stöd som en lärarhandledning kan utgöra för lärare. Vi har ovan noterat att lärarhandledningar kan vara en värdefull resurs för lärare när de planerar, genomför och utvärderar sin undervisning. Många lärare har i utredningens hearings angett att lärarhandledningar haft särskilt stor betydelse för dem när de varit nya i yrket eller börjat undervisa i ett nytt ämne, men att de även senare i yrkeslivet kunnat vara en viktig inspirationskälla och ett stöd i arbetet.

Flera studier har visat att lärare i Sverige i relativt låg utsträckning använder lärarhandledningar. Det finns indikationer på att lärarhandledningens ställning behöver stärkas. Utredningen bedömer därför att Läromedelsnämnden bör bidra till att synliggöra den resurs som lärarhandledningar kan utgöra.

Lärarhandledningar kan fylla skilda funktioner och lärare som vi mött i utredningen beskriver i hög utsträckning varierande förvänt-

ningar på dessa material. Några vill exempelvis främst att lärarhandledningen ska bidra till att klargöra läromedlets koppling till ämnesdidaktisk forskning eller till kurs- eller ämnesplanen medan andra önskar mer metodstöd. Forskning om lärarhandledningar i matematik visar också att produkterna skiljer sig mycket åt.²²³ Om läromedelsnämnden klargör vad som kännetecknar kvalitet när det gäller lärarhandledningar skulle detta kunna bidra till att skapa mer gemensamma förväntningar på vad en lärarhandledning ska erbjuda och bidra till en jämn och hög kvalitet på lärarhandledningarna. Enligt utredningens uppfattning vore detta ett värdefullt stöd för lärare men även för läromedelsproducenter.

Nationell uppföljning

Utredningen bedömer att Skolverket i ökad omfattning i sin nationella uppföljning och i andra sammanhang bör beakta frågor om tillgång till läromedel och om hur läromedel används och värderas. Som framgår ovan beaktar Skolverket för närvarande läromedel i relativt låg omfattning.

Bedömningen innebär bland annat att Skolverket bör beskriva olika perspektiv på läromedel i sina så kallade lägesbedömningar. Detta kan få konsekvenser för hur myndigheten prioriterar frågor som rör läromedel framöver. I lägesbedömningarna kan utmaningar gällande exempelvis användande av läromedel beröras men också lärares förutsättningar att välja och värdera läromedel.

Det vore också värdefullt med beskrivningar av skillnader avseende tillgången till läromedel. Exempelvis skulle skillnader mellan skolformer kunna bli föremål för analys. Läromedelsbranschens försäljningsstatistik indikerar exempelvis att elever och lärare inom svenska för invandrare har lägre tillgång till läromedel än elever och lärare inom grundskolan, gymnasieskolan och motsvarande skolformer.

Granskning och tillsyn

Utredningen bedömer att Skolinspektionen i ökad utsträckning i kvalitetsgranskningen, tillsynen och i andra sammanhang bör beakta frågor om tillgång till läromedel och om hur läromedel används och

²²³ Hoelgaard (2015).

värderas. Som framgår ovan beaktar Skolinspektionen för närvarande läromedel i relativt låg omfattning.

Utredningen bedömer att Skolinspektionen bör se över de bedömningsgrunder som myndigheten använder sig av för att säkerställa att frågor om tillgång till läromedel uppmärksammas. Om föreliggande förslag om föreskrifter med kvalitetskriterier genomförs finns det även större möjlighet för Skolinspektionen att i sin tillsyn rikta kritik mot och besluta om sanktioner mot skolhuvudmän som inte kan visa att man säkerställer att elever får använda läromedel av god kvalitet.

Utöver att beakta läromedel i tillsynen och kvalitetsgranskningen, bör Skolinspektionen, enligt utredningen, uppmärksamma läromedel i exempelvis skolenkäterna. På så sätt kan Skolinspektionen bidra till en ökad medvetenhet om läromedel hos huvudmän, rektorer och lärare med målet att alla elever ska få lika rätt till en utbildning med god tillgång till läromedel.

Systematiska översikter

Utredningen bedömer att Skolforskningsinstitutet i ökad utsträckning i de systematiska översikterna bör beakta frågor om hur läromedel används och värderas.

Skolforskningsinstitutet presenterar i sina systematiska översikter resultat på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet. Läromedel är en av de resurser som i hög utsträckning påverkar lärares ämnesdidaktiska val och det finns därför anledning att i dessa översikter i större utsträckning uppmärksamma hur läromedel används i undervisningen. Enligt uppgift till utredningen kommer flera översikter framöver att ha en mer ämnesdidaktisk karaktär.²²⁴ Detta stärker också möjligheten att i högre grad än vad som hittills skett involvera frågor om läromedelsanvändande, då det, som vi noterat ovan, ofta finns stora skillnader mellan hur läromedel används i olika ämnen.

²²⁴ Uppgift från Skolforskningsinstitutet den 3 mars 2021.

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

I följande kapitel redogör vi först i 5.1 för gällande rätt av betydelse för de förslag och bedömningar utredningen lämnar i kapitlet. Därefter beskriver vi i 5.2 orsaker till bristande tillgång till läromedel. I nästkommande avsnitt, 5.3, redogörs för hur ekonomiska prioriteringar kan påverka tillgången till läromedel. Avsnitt 5.4 innehåller beskrivningar av läromedel med lägre efterfrågan. I 5.5 behandlar vi sedan läromedel för elever i kommunal vuxenutbildning. Nästa avsnitt, 5.6, ägnas åt statliga insatser för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Avsnitt 5.7 behandlar vilka aktuella utmaningar och behov vi ser när det gäller tillgång till läromedel för alla. Avslutningsvis beskriver vi i 5.8 våra förslag och bedömningar för att stärka tillgången till läromedel för alla elevgrupper och i alla ämnen.

5.1 Gällande rätt

Nedan redogörs för rättsliga aspekter av betydelse för att stärka tillgången till läromedel för alla elevgrupper och i alla ämnen.

Det gäller särskilt att skolan ska vara likvärdig och har ett kompensatoriskt uppdrag. Det handlar också om bestämmelserna om elevers tillgång till lärverktyg samt om de särskilda rättigheter som finns för elever med funktionsnedsättning respektive för elever som tillhör de nationella minoriteterna och urfolket samerna. En rättslig aspekt av betydelse i sammanhanget är också kostnader för läromedel för elever i vuxenutbildningen.

5.1.1 Likvärdig utbildning och skolans kompensatoriska uppdrag

Skollagen anger att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.¹ Av skollagen följer också att skolan ska ta hänsyn till elevers olika behov, ge stöd och stimulans så att eleverna utvecklas så långt som möjligt samt sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.² Detta brukar benämnas skolans kompensatoriska uppdrag.

Skolverket ska enligt sin myndighetsinstruktion främja att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning.³ Detta gör myndigheten på flera sätt, bland annat genom att fördela statsbidrag och stödja skolhuvudmän. Mer om dessa insatser i avsnitt 5.6.

Skolverket har dessutom rättslig möjlighet att lämna statsbidrag för produktion av läromedel i ämnen där det är brist på lämpliga läromedel.⁴ Sådant produktionsstöd kan anses ha en koppling till likvärdig utbildning och till skolans kompensatoriska uppdrag. För närvarande fördelar Skolverket dock inget bidrag för produktion av läromedel.

5.1.2 Tillgång till läromedel

Begreppet lärverktyg som används i skollagen inkluderar bland annat läroböcker och digitala läromedel. Mer om detta i 3.1.

Enligt skollagen ska elever som går i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasiesärskolan samt i svenska för invandrare ”utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning”.⁵ Motsvarande gäller även i gymnasieskolan, med skillnaden att huvudmannen i denna skolform får besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.⁶

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå gäller att huvudmannen får bestämma att lärverktygen ska

¹ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

² 1 kap. 4 § skollagen (2010:800).

³ 1 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁴ Förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel.

⁵ 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 18 kap. 17 § och 20 kap. 7 § skollagen (2010:800).

⁶ 15 kap. 17 § skollagen (2010:800).

anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.⁷

Skolverket är ansvarig myndighet för den officiella statistiken om skolväsendet.⁸ Denna statistik saknar för närvarande särskilda uppgifter om skolornas läromedel. Skolverket samlar visserligen in och redovisar huvudmännens kostnader för lärverktyg, vilket som nämnts också inkluderar läromedel, men redovisningsposten lärverktyg innehåller en mängd sinsemellan disparata slags kostnader. Utöver kostnader för läromedel ingår bland annat kostnader för kopior, symaskiner, hyvelbänkar, datorer, förbrukningsmaterial och programvara.⁹ I dag räknas även kostnader för skolbibliotek till kostnadsposten lärverktyg, vilket utredningen, som framgår av vårt delbetänkande SOU 2021:3, ser som problematiskt och har föreslagit ska ändras.

Ett kvalitetskriterium för officiell statistik är relevans, vilket innebär ett ”mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande och potentiella behov”.¹⁰ Statistikens relevans handlar om hur väl den belyser de frågor som är viktiga för användarna av statistiken.¹¹

Finns det brister i tillgången till läromedel och andra lärverktyg på en skola kan Skolinspektionen vidta olika åtgärder. Är en kommun eller en region huvudman för en skola med stora brister kan Skolinspektionen besluta om så kallade statliga åtgärder för rättelse, vilket bland annat kan handla om beslut om inköp av läromedel. Denna åtgärd är ovanlig men har vidtagits, se 4.1.2.

Finns det stora brister på en fristående skola kan huvudmannens godkännande återkallas, en åtgärd som Skolinspektionen har vidtagit vid flera tillfällen. En faktor som kan bidra till att Skolinspektionen vidtar en sådan åtgärd är brist på läromedel. Godkännandet återkallades exempelvis 2020 för en skola där en av flera stora brister gällde elevernas tillgång till läromedel. Skolans rektor hade medgett

⁷ 20 kap. 7 § skollagen.

⁸ Bilagan till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Utöver officiell statistik sammanställs och publiceras även annan statistik. Exempelvis presenterar läromedelsbranschen försäljningsstatistik om läromedel, se avsnitt 5.3.

⁹ Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m. och Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

¹⁰ Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

¹¹ Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCB-FS 2016:17) om kvalitet för den officiella statistiken.

för Skolinspektionen att det var ”lite fattigt” med läromedel på skolan.¹²

Regleringarna om läromedel i den tidigare skollagen, som gällde 1985 till 2010, var till sitt innehåll snarlika de som gäller i dag förutom att begreppet lärverktyg infördes med den nuvarande skollagen.¹³ För grundskolans del gällde fram till 2011 dock mer detaljerade bestämmelser om läromedel i den dåvarande grundskoleförordningen. Av de bestämmelserna följde att skolorna skulle lägga särskild vikt vid att eleverna i undervisningen hade tillgång till läromedel som skulle täcka väsentliga delar av ett ämne eller en ämnesgrupp. Läromedlen skulle vara ägnade att ge fasthet och sammanhang i studierna. Eleverna skulle dessutom som gåva få behålla sådana läromedel ”som de behöver av pedagogiska skäl eller kan komma att behöva som underlag för fortsatta studier eller som de i övrigt kan ha särskild nytta av att kunna gå tillbaka till”.¹⁴

Kopiering

Genom att lärare kopierar texter ur läroböcker eller skriver ut material från digitala läromedel kan elever få tillgång till värdefullt undervisningsmaterial. Det finns dock regler för i vilken omfattning lärare får kopiera ur läromedel.

Det är upphovsrättsligt tillåtet att framställa exemplar för undervisningsändamål, under förutsättning att det finns en så kallad avtalslicens, ett avtal som har ingåtts med en organisation som företräder ett flertal upphovsmän till verk som används i Sverige på ett visst område.¹⁵ De avtalslicenser som gäller inom skolväsendet kallas ”skolkopieringsavtalen” och har tecknats mellan Sveriges kommuner och regioner, SKR, respektive Friskolornas riksförbund och föreningen Bonus Copyright Access.

Skolkopieringsavtalen medger kopiering ur förlagsutgivna läromedel om kopieringen sker för att komplettera sådana förlagsut-

¹² Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 14 februari 2020 mål nr 16843–19.

¹³ Eleverna i grundskolan och gymnasieskolan samt motsvarande skolformer skulle i 85-års skollag utan kostnad ha tillgång till ”böcker, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel”. I kommunal vuxenutbildning gällde att huvudmannen fick bestämma att bland annat läroböcker ”och andra därmed jämförbara hjälpmedel” skulle anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarade huvudmannens anskaffningskostnader, se 11 kap. 5 § och 12 kap. 8 skollagen (1985:1100).

¹⁴ 2 kap. 24–25 §§ grundskoleförordningen (1994:1194).

¹⁵ 3 a kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

givna läromedel som normalt används i undervisningen. Avtalen tillåter inte att nyanskaffningen av förlagsutgivna läromedel ersätts eller minskas genom att kopior används i stället. Från en och samma källa får som mest motsvarande 15 procent av antalet sidor i skriften kopieras, dock inte mer än 15 sidor. Det är inte tillåtet att kopiera ur förlagsutgivna tryckta engångsmaterial som elever ska skriva eller rita i och som är avsedda för engångsbruk, till exempel övningsböcker eller arbetshäften.¹⁶

5.1.3 Läromedel för elever med funktionsnedsättning

Skollagen om stöd till elever med funktionsnedsättning

Skollagen anger att elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla kunskapskrav ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser.¹⁷ Elever med funktionsnedsättning kan också ha behov av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service, så kallade LSS-insatser.

Begreppen funktionsnedsättning och funktionshinder

Funktionsnedsättning definieras av Socialstyrelsen som ”nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga”. Socialstyrelsen anger att ”en funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur”.¹⁸

Begreppet funktionshinder avser enligt Socialstyrelsen ”begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen”. En sådan begränsning kan exempelvis vara bristande delaktighet i utbildning, enligt Socialstyrelsen, som också anger att begränsningar som personer med funktionsnedsättning möter framför allt handlar om bristande tillgänglighet i omgivningen.¹⁹ Ett sätt att öka tillgängligheten är att erbjuda anpassade läromedel som elever kan ta del av oavsett funktionsnedsättning.

¹⁶ SKR (2018).

¹⁷ 3 kap. 2 § skollagen (2010:800).

¹⁸ Socialstyrelsen (2021).

¹⁹ Ibid.

Begreppet tillgänglighet

Tillgänglighet är ett begrepp som i olika sammanhang används för att beskriva hur pass något fungerar för människor med olika funktionsnedsättningar. Det kan exempelvis handla om hur väl skolans läromedel fungerar för elever med en viss funktionsnedsättning.

Enligt vad regeringen uttalat i förarbeten till lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service är betydelsen av tillgänglighet i vardagligt språkbruk ”tämmligen klar och den mer specifika innebörden framgår av den lagstiftning där begreppet förekommer”.²⁰ I skollagstiftningen framgår ingen specifik innebörd av begreppet tillgänglighet.

Enligt instruktionen för Myndigheten för delaktighet, som har till uppgift att verka för full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionsnedsättning i alla åldrar, betyder tillgänglighet ”faktorer, förhållanden och åtgärder som möjliggör delaktighet för alla oavsett funktionsförmåga”.²¹

Det följer av diskrimineringslagen att det inom bland annat utbildning råder förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet. Det innebär att det inte är tillåtet för skolor att missgynna en elev med funktionsnedsättning genom att inte vidta åtgärder för att eleven ska komma i en jämförbar situation med elever utan aktuell funktionsnedsättning. En sådan åtgärd kan vara att erbjuda elever tillgängliga läromedel. Skolan behöver vidta skäliga åtgärder för tillgänglighet.²² Vad som är skäliga åtgärder avgörs genom en helhetsbedömning i varje enskilt fall.

Krav på tillgänglighet för bland annat personer med funktionsnedsättning är också en aspekt för skolhuvudmän att beakta när de införskaffar webbplatser eller mobila applikationer, i den mån dessa bedöms omfattas av tillgänglighetslagen (se nedan).²³

²⁰ Prop. 2017/18:299 s. 10.

²¹ 2 § förordningen (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.

²² 1 kap. 4 § 3 p. diskrimineringslagen (2008:567).

²³ Prop. 2017/18:299 s. 14.

Specialpedagogiska skolmyndighetens uppdrag om läromedel för elever med funktionsnedsättning

Av förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten framgår att SPSM ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. SPSM ska bidra till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande med funktionsnedsättning. Dessutom ska SPSM främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Myndigheten får utveckla, framställa och distribuera sådana läromedel i den utsträckning behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden.²⁴

Med stöd av förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel fördelar SPSM statsbidrag till produktion av läromedel för elever med funktionsnedsättningar, så kallat produktionsstöd. Närmare bestämmelser om produktionsstödet finns i föreskrifter fastställda av SPSM. Ett av kraven i föreskrifterna gäller att bara den som har kompetens om läromedelsproduktion samt har tillgång till försäljnings- och distributionskanal kan få stödet.²⁵

SPSM får också *anpassa* läromedel för elever med funktionsnedsättning.²⁶ Detta innebär att befintliga läromedel tillgängliggörs för elever med funktionsnedsättning. Det kan exempelvis gälla att en skriven lärobok bearbetas till tryckt punktskrift så att elever med synnedsättning eller blindhet kan använda samma läromedel som sina klasskamrater. Upphovsmannen (den som skapat ett verk, exempelvis en läromedelsförfattare) har enligt upphovsrättslagen en ensamrätt att framställa exemplar av sitt verk och en ensamrätt att göra verket tillgängligt för allmänheten. Det finns dock en rad undantag som inskränker upphovsmannens rättigheter och som motiveras av hänsyn till olika allmänna eller enskilda intressen. Det är till exempel tillåtet att utan tillstånd från upphovsmannen under vissa förutsättningar framställa exemplar för att personer med funktionsnedsättning ska kunna ta del av verken. Det är detta undantag i

²⁴ 1 § och 6 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

²⁵ Förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel och Specialpedagogiska skolmyndighetens föreskrifter (SKOLFS 2010:16) om statsbidrag till produktion av läromedel för elever med funktionshinder.

²⁶ 6 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

upphovsrättslagen som gör att SPSM får anpassa exempelvis en skriven lärobok som tryckt punktskrift.²⁷

Nämnda undantag i upphovsrättslagstiftningen ska tolkas restriktivt, men omfattar inte bara tryckt text utan också ljudböcker och e-böcker. Det är dock osäkert i vilken mån undantaget medger anpassningar av digitala läromedel som består av olika verkstyper, exempelvis både text och film. SPSM har för utredningen uppgett att de anser att upphovsrättslagen inte medger att de gör webbaserade förlagsutgivna läromedel tillgängliga för elever med synnedsättning eller blindhet.²⁸ Myndigheten för tillgängliga medier, MTM, som är nationellt kunskapscentrum för tillgängliga medier och arbetar för att främja tillgänglighet till och universell utformning av litteratur, nyheter och samhällsinformation, bedömer att digitala läromedel som består av en sammansättning av olika verkstyper troligen faller utanför undantagets tillämpningsområde.²⁹ Det skulle innebära att SPSM inte utan upphovsmannens tillstånd får anpassa digitala läromedel som består av olika verkstyper. Frågan har emellertid inte utretts närmare.

Skolverkets uppdrag för elever med funktionsnedsättning

Av förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk följer att Skolverket har sektorsansvar för funktionshindersfrågor inom ramen för sitt verksamhetsområde. I den mån det inte är en uppgift för Specialpedagogiska skolmyndigheten har Skolverket därmed ansvar för att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.³⁰

En del av Skolverkets arbete med det här ansvarsområdet är att regelbundet bjuda in funktionshindersorganisationer till samråd. Syftet med samråden är att utbyta information om pågående aktiviteter och diskutera för området viktiga frågor. Under 2020 genomfördes tre samråd. Skolverkets ambition är att i större utsträckning samråda med representanter för barn och unga och därför bjuds sedan 2020 även ungdomsorganisationer in att delta i samråden.³¹

²⁷ 2 kap. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

²⁸ Uppgift från SPSM den 8 februari 2021.

²⁹ 1 § förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier och uppgift från Myndigheten för tillgängliga medier den 8 april 2021.

³⁰ 18 § 1 p. förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³¹ Skolverkets(2020d).

Krav på tillgänglighet i skolans digitala administrativa funktioner

Lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service, tillgänglighetslagen, innehåller regler som syftar till att offentliga aktörer, såsom både offentliga och enskilda skolhuvudmän, har webbplatser och mobila applikationer som är tillgängliga för bland annat personer med funktionsnedsättning.

För skolväsendet är tillgänglighetslagen bara tillämplig för digital service som hänför sig till ”väsentliga administrativa funktioner,” exempelvis funktioner för registrering av frånvaro, individuella utvecklingsplaner, och information om läxor.

All digital service inom den pedagogiska verksamheten är däremot undantagen från kraven i tillgänglighetslagen.³² Det innebär att digitala läromedel, som ju används i den pedagogiska verksamheten och inte har en administrativ funktion, är undantagna.

Innan tillgänglighetslagen infördes remitterade regeringen lagförslaget. Några remissinstanser framförde att även digitala läromedel borde omfattas av lagen. Regeringen ansåg dock inte att det behövdes eftersom det redan finns bestämmelser i skollagen och diskrimineringslagen som är ämnade att säkerställa att elever med funktionsnedsättning får det stöd de behöver.³³

Skolverket var liksom regeringen av uppfattningen att tillgänglighetslagen för skolväsendets del bara skulle vara tillämplig för digital service i form av ”väsentliga administrativa funktioner,” så som det alltså också blev. Skolverket framhöll i sitt remissvar att det var viktigt att inte bara sådant som elever publicerar digitalt i undervisning skulle undantas från lagens krav på tillgänglighet, utan även sådant som exempelvis lärare publicerar. Skolverket angav att ”flera av de digitala undervisningskoncept som figurerar i skolväsendet bygger på publicering i samarbete mellan exempelvis pedagog och elev”.³⁴

³² 9 § 5 p. lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

³³ Prop. 2017/18:299 s. 46 f.

³⁴ Skolverket (2018b).

Principer och mål om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Tillgänglighet är en av grundprinciperna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen skapar inte i sig några nya rättigheter utan tydliggör mänskliga rättigheter i relation till personer med funktionsnedsättning. Här anges bland annat att konventionsstaterna erkänner rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning.³⁵

I FN:s Agenda 2030 med mål för en hållbar utveckling ingår att säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet för alla. Det anges särskilt att detta bland annat gäller för personer med funktionsnedsättning.³⁶

Det nationella målet för funktionshinderspolitiken är att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund.³⁷ Myndigheter under regeringen ska utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen och ska verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor.³⁸

5.1.4 Läromedel för elever som tillhör de nationella minoriteterna

De nationella minoritetsspråken i Sverige är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.³⁹ Enligt språklagen (2009:600) har det allmänna ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken. Av lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk framgår att det allmänna även i övrigt ska främja de nationella minoriteternas möjligheter att behålla och utveckla sin kultur i Sverige. Barns utveckling av en kulturell identitet och användning av det egna minoritetsspråket ska främjas särskilt. Inne-

³⁵ Artikel 24 i Förenta Nationernas (FN) internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antagen av FN:s generalförsamling den 13 december 2006.

³⁶ FN (2015) och prop. 2019/20:188.

³⁷ Prop. 2016/17:188.

³⁸ Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

³⁹ 7 § språklagen (2009:600).

börden av ”främja” är att exempelvis skolan genom aktiva åtgärder och handlingar ska stödja språkens och kulturens fortlevnad.⁴⁰

Undervisning i nationella minoritetsspråk

I grundskolan omfattas nationella minoritetsspråk av reglerna om tvåspråkig undervisning. Dessa regler innebär att för elever som har annat dagligt umgängesspråk med föräldrarna än svenska får delar av undervisningen anordnas på det språk som är det dagliga umgängesspråket. Tvåspråkig undervisning får anordnas i årskurs 1–6, med undantag för finska som även kan ordnas i årskurs 7–9. Av den sammanlagda tiden som eleven får tvåspråkig undervisning får högst hälften ges på umgängesspråket.⁴¹ Några motsvarande regler som för grundskolan om tvåspråkig undervisning finns inte för gymnasieskolan eller vuxenutbildningen.

I grundskolan läses de nationella minoritetsspråken i viss utsträckning som moderna språk inom ramen för språkval och inom ramen för elevens val, men de flesta läser språken inom ämnet modersmål. I gymnasieskolan läses nationella minoritetsspråk enbart inom ämnet modersmål.⁴²

Allmänt krävs att en elev för att få modersmålsundervisning i grundskolan ska ha grundläggande kunskaper i språket.⁴³ Detta gäller dock inte för modersmålsundervisning i nationella minoritetsspråk i grundskolan; för sådan undervisning finns inget krav på att eleven har kunskaper i språket. Därför har kursplanerna och kunskapskraven en uppdelning i de nationella minoritetsspråken som förstaspråk respektive som andraspråk. Detta är ett led i strävandena att möjliggöra en revitalisering av de nationella minoritetsspråken i Sverige.⁴⁴

I gymnasieskolan krävs däremot att en elev som vill få modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk ska ha goda kun-

⁴⁰ 8 § språklagen (2009:600) och 4 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk samt prop. 2008/09:158.

⁴¹ 9 kap. 12–13 §§ skolförordningen (2011:185).

⁴² SOU 2017:91 s. 232.

⁴³ Motsvarande gäller även i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasiesärskolan.

⁴⁴ Språkrevitalisering handlar om att återuppliva ett hotat språk, bland annat genom att ge barn inom de nationella minoritetsgrupperna möjlighet att lära sig sitt språk. Revitalisering av minoritetsspråken är viktigt eftersom de nationella språken är en del av det svenska kulturarvet.

skaper i språket, i likhet med vad som gäller för gymnasieskolans modersmålsundervisning generellt.

Huvudmannen är skyldig att anordna modersmålsundervisning i de nationella minoritetsspråken även om endast en elev önskar det. Det är en skillnad jämfört med modersmålsundervisning i andra språk, där huvudmannen endast behöver anordna undervisning om minst fem elever önskar det.

En statlig utredning lämnade 2017 förslag som syftade till förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk. Bakgrunden till förslagen är att Sverige har fått kritik från Europarådet för bristande tillgång till undervisning i de nationella minoritetsspråken. Enligt förslagen i den utredningen skulle språken lyftas ut från bestämmelserna om modersmålsundervisning och ett nytt ämne, som skulle benämnas nationellt minoritetsspråk, skulle införas.⁴⁵ Förslagen har ännu inte realiserats.

Samiska kan också läsas i skolformen Sameskolan som ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan. Undervisningen i sameskolan ges på svenska och samiska. Skollagen medger också att en huvudman för grundskola får anordna samisk undervisning om grundskolans huvudman och Sameskolstyrelsen ingår avtal om det. Med samisk undervisning avses undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den undervisning som anordnas som modersmålsundervisning i samiska.⁴⁶

Jiddisch kan också läsas inom särskild utbildning med judiska studier i årskurserna 7–9. Elever som deltar i judiska studier ska som språkval erbjudas undervisning i hebreiska och jiddisch.⁴⁷

Inom vuxenutbildningen finns inga särskilda bestämmelser om nationella minoritetsspråk.

⁴⁵ SOU 2017:91. Ämnet skulle enligt förslaget även införas i grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och gymnasiesärskolan.

⁴⁶ 10 kap. 7 a-b §§ och 13 kap. skollagen (2010:800) samt 12 kap. 4 § skolförordningen (2011:185).

⁴⁷ 8 § förordningen (2011:398) om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan.

Institutet för språk och folkminnens insatser

Institutet för språk och folkminnen, Isof, ska enligt sin myndighetsinstruktion sprida kunskap och material om de nationella minoritetsspråken samt följa tillämpningen av språklagen (2009:600) och verka för att den offentliga förvaltningen använder de nationella minoritetsspråken.⁴⁸

Isof prövar ärenden om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken.⁴⁹ Detta bidrag får Isof lämna till organisationer och stiftelser som inte är statliga eller kommunala, och som utan vinstsyfte bedriver en verksamhet i Sverige som inte strider mot demokratins idéer. Det kan exempelvis handla om pedagogisk verksamhet på det språk som ska läras in, språkprojekt som riktas till barn och deras föräldrar eller läsfrämjande insatser. Det kan också handla om insatser för att öka enskildas kunskaper om flerspråkighet, språket som kulturbärare eller språköverföring mellan generationer. Insatser som riktas till barn och ungdomar ska främjas särskilt.

Regeringen gav 2018 Isof möjlighet att dela ut ytterligare bidrag till föreningar och organisationer som arbetar med revitalisering av de nationella minoritetsspråken. I första hand skulle medlen gå till att ta fram pedagogiska material i de nationella minoritetsspråken.⁵⁰

Skolverkets sektorsansvar

Av förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk framgår att Skolverket har sektorsansvar för frågor om de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken, vilket innefattar att ”verka samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter”.⁵¹

I regleringsbrevet för 2021 gav regeringen Skolverket i uppdrag att lämna förslag på hur en nationell samordning av undervisningen i nationella minoritetsspråk inom skolväsendet kan organiseras så att undervisningen i språken stärks. I Skolverkets uppdrag ingick bland annat att analysera tillgång till läromedel. I regeringsredovisningen från maj 2021 konstaterar Skolverket att brist på läromedel i de

⁴⁸ 2 § förordningen (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen.

⁴⁹ Förordningen (2010:21) om statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken.

⁵⁰ Institutet för språk och folkminnen (2019).

⁵¹ 18 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

nationella minoritetsspråken över lång tid har varit ett av hindren för den språkliga revitaliseringen och föreslår att myndigheten ska fördela ett produktionsstöd till läromedelsproducenter för att dessa ska ta fram och tillgängliggöra läromedel av god kvalitet i modersmål som nationella minoritetsspråk.⁵²

Sameskolstyrelsens läromedelsuppdrag

Av förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen följer att Sameskolstyrelsen har i uppdrag att främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning.⁵³

Sameskolstyrelsen ska, enligt sitt regleringsbrev för 2021, redovisa för regeringen sina insatser under året avseende läromedel fördelade på olika samiska språken, exempelvis nordsamiska, sydsamiska och lulesamiska. Myndigheten ska redovisa för vilka samiska språk som läromedelsbehovet är störst.⁵⁴

Internationella regler om nationella minoriteter

Enligt FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter får personer som tillhör nationella minoriteter inte förvägras rätten att använda sitt eget språk.⁵⁵ Detta innebär en skyldighet för Sverige och andra stater att positivt stödja minoriteternas strävanden. FN:s konvention om barnets rättigheter anger att barn som tillhör etniska, religiösa eller språkliga minoriteter, eller som tillhör ett urfolk, har rätt till sitt språk.⁵⁶ Av FN:s deklaration om urfolks rättigheter framgår att staten ska vidta de åtgärder som behövs för att skapa förutsättningar för personer som tillhör minoriteter att utveckla och lära sig sitt språk.⁵⁷

Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter anger att staten ska främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna bibehålla och utveckla sin kultur.⁵⁸ Sverige har också ratificerat den europeiska

⁵² Regeringen (2020c) och Skolverket (2021p).

⁵³ 2 § förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

⁵⁴ Regeringen (2020d).

⁵⁵ Artikel 27 FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

⁵⁶ Artikel 30 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

⁵⁷ FN (2007). Deklarationen är inte juridiskt bindande men vägledande.

⁵⁸ Artikel 5 Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter.

stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, vars huvudsyfte är att skydda Europas kulturella mångfald och förhindra att språk dör ut.⁵⁹ Som nämnts har Europarådet kritiserat Sverige för bristande tillgång till undervisning i de nationella minoritetsspråken. Sverige har bland annat uppmanats att ta fram läromedel i dessa språk.⁶⁰

5.1.5 Kommunal vuxenutbildning och läromedel

Kommunerna är huvudmän för den kommunala vuxenutbildningen, ofta kallad komvux. Antingen kan kommunerna tillhandahålla vuxenutbildningen i egen regi eller på entreprenad.⁶¹

Kostnader för läromedel inom vuxenutbildningen

Kommunen kan bestämma att läromedel ska anskaffas av de vuxna eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Elever i utbildning i svenska för invandrare, sfi, har dock rätt till kostnadsfria läromedel.⁶²

Ordningen att läromedel för studier inom kommunal vuxenutbildning införskaffas av eleverna själva har gällt länge. Av 1984 års vuxenutbildningslag framgick att ”såvitt gäller läroböcker, skrivmaterial, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförliga hjälpmedel, som varje elev har för eget bruk och behåller som sin egendom, får en kommun eller landstingskommun besluta att hjälpmedlen skall anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter, som högst motsvarar kommunens eller landstingskommunens anskaffningskostnader”.⁶³

⁵⁹ Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk. Strasbourg den 5 november 1992. Regeringen beslutade den 13 januari 2000 att ratificera stadgan.

⁶⁰ Europarådet (2017).

⁶¹ När kommunal vuxenutbildning tillhandahålls på entreprenad har kommunen bibehållit huvudmannaansvar.

⁶² 20 kap. 7 § skollagen (2010:800).

⁶³ 7 § vuxenutbildningslagen (1984:1118).

Mål och syfte för vuxenutbildningen

Skollagen anger att målen för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande, ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utbildningen ska ge en god grund för elevernas fortsatta utbildning och utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. Utgångspunkten för vuxenutbildningen ska vara elevens behov och förutsättningar.⁶⁴

De olika utbildningarna inom den kommunala vuxenutbildningen har enligt skollagen följande syften:

- Utbildning på grundläggande nivå ska ge sådana kunskaper som eleverna behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet samt möjliggöra fortsatta studier.
- Utbildning på gymnasial nivå ska ge kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.
- Särskild utbildning på grundläggande respektive på gymnasial nivå ska ge kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i grundsärskolan respektive nationella program i gymnasiesärskolan ska ge.
- Utbildning i svenska för invandrare ska ge kunskaper i svenska språket samt ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter.⁶⁵

Svenska för invandrare

Från och med andra kalenderhalvåret det år som personer fyller 16 år får de delta i utbildning i svenska för invandrare, sfi, om de är bosatta i landet och saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge.

Hemkommunen är skyldig att se till att sfi erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen. Varje kommun ska också aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta.

⁶⁴ 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁶⁵ 20 kap. 4 § skollagen (2010:800).

Kommunen ska i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att sfi-elever ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Utbildningen ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Undervisningens omfattning får dock minskas om eleven begär det och huvudmannen finner att det är förenligt med utbildningens syfte. Huvudmannen ska verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov. Utbildningen ska också kunna kombineras med förvärvsarbete.⁶⁶

Inom svenska för invandrare finns det fyra kurser (A, B, C och D) och tre studievägar (1, 2 och 3).⁶⁷ Den första och mest grundläggande kursen är A. En elev kan avsluta sin sfi-utbildning efter respektive kurs. Alla elever ska dock ges möjlighet att studera till och med kurs D inom sin studieväg. Studieväg 1 riktar sig till elever som har kort eller ingen skolbakgrund, studieväg 2 till dem vars skolbakgrund är mindre omfattande än motsvarande svensk gymnasieskola och den tredje studievägen är för elever vars skolbakgrund motsvarar svensk gymnasieskola eller som har deltagit i högskolestudier.⁶⁸

Studiefinansiering i vuxenutbildningen

Studiemedel

En elev som läser på grundläggande eller gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning kan få studiemedel (bidrag och lån) från Centrala studiestödsnämnden, CSN, från och med hösten det år personen fyller 20. Den som läser sfi kan inte få studiemedel från CSN.

Studiemedlen avser enligt förarbetena till studiestödslagen (1999:1395), ”i princip att täcka rimliga kostnader för bostad, uppehälle och läromedel”.⁶⁹

Studiestödet i Sverige ska vara utformat så att det ska bidra till att förverkliga de utbildningspolitiska målen genom att bland annat minska betydelsen av social, ekonomisk och geografisk bakgrund liksom att

⁶⁶ 20 kap. 24–31 §§ skollagen (2010:800).

⁶⁷ Kunskapskraven för en kurs är desamma oavsett studieväg.

⁶⁸ Inom studieväg 1 finns kurserna A, B, C och D. Inom studieväg 2 studerar eleverna i kurs B, C och D. Inom studieväg 3 finns kurserna C och D.

⁶⁹ Prop. 1999/2000:10 s. 71.

underlätta för äldre personer att studera. All utbildning i det offentliga skolväsendet och vid universitet och högskolor i Sverige är avgiftsfri för de studerande. Denna möjlighet att studera utan att åsamkas kostnader för själva undervisningen är en form av välfärd som inte är vanlig i många andra länder.⁷⁰

Fram till 1999 gällde bestämmelser om reducering av studiemedel för den som hade fria läromedel.⁷¹ Denna regel togs bort eftersom det var mycket få som fick reducering på grund av fria läromedel och antalet minskade för varje år. Dessutom innebar borttagandet att CSN:s arbete med att inhämta uppgifter från skolorna upphörde och att systemen och informationen till de studerande förenklades.⁷²

Etableringsersättning

Den som läser sfi som en insats i det arbetsmarknadspolitiska programmet Etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i dagligt tal kallat etableringsprogrammet, får en etableringsersättning om 308 kronor per dag. Sedan den 1 januari 2018 finns ett krav på att en nyanländ som har kort utbildning och därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet, i huvudsak ska delta i utbildning, såsom sfi och annan vuxenutbildning. Detta krav benämns utbildningsplikt. Utbildningsplikten innebär att nyanländas etableringsersättning kan dras in om de inte tar del av utbildningsinsatser såsom exempelvis sfi. Den nyanlände får ta del av insatser inom etableringsprogrammet som längst till och med 36 månader från det att hon eller han första gången folkbokfördes i en kommun.⁷³

⁷⁰ Prop. 1999/2000:10 s. 68.

⁷¹ Reducering för fria läromedel skedde med ett för varje år bestämt belopp, under år 1999 med 284 kr per månad.

⁷² Prop. 1999/2000:10 s. 107 f.

⁷³ Förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser och förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Studiestartsstöd

Vissa elever på grundläggande eller gymnasial nivå inom vuxenutbildningen kan också finansiera sina studier med bidraget studiestartsstöd. Sådant stöd kan en person få högst ett år i sänder, om personen är mellan 25 och 56 år, har kort utbildning, är svensk medborgare och har varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program under sammanlagt minst sex månader.⁷⁴

Internationella regler och rekommendationer

I november 2015 antog Unesco, FN:s organisation för utbildning, en uppdaterad version av rekommendationer för vuxnas lärande och utbildning. I rekommendationen lyfter Unesco fram ett antal områden för förbättringar, bland annat att finansiella resurser behöver avsättas för vuxnas lärande och att hållbara strukturer behöver skapas.⁷⁵

EU:s ministerråd, som består av sakansvariga ministrar från medlemsländerna, har 2011 antagit en resolution om en förnyad europeisk agenda för vuxenlärande och 2016 även en rekommendation om kompetenshöjningsvägar benämnd ”Nya möjligheter för vuxna”.⁷⁶

5.2 Varierande orsaker till bristande tillgång till läromedel

Tillgången till läromedel är beroende av flera omständigheter, dels utbudet på läromedelsmarknaden, dels skolans budget och ekonomiska prioriteringar eller vuxna elevers möjlighet att köpa egna läromedel.⁷⁷

Inom vissa ämnen och för vissa elevgrupper är efterfrågan på läromedel lägre, vilket innebär att det saknas ekonomiska incitament för läromedelsförlag att ta fram läromedel. Detta leder till brister i utbudet. Läromedlens användningsområden kan vara smala i bemärkelsen att få elever läser det ämne som läromedlet avser.⁷⁸ Så är

⁷⁴ Lagen (2017:527) om studiestartsstöd och förordningen (2017:532) om studiestartsstöd.

⁷⁵ Unesco (2015).

⁷⁶ EU (2011), och EU (2016).

⁷⁷ Elever inom vuxenutbildningen har inte rätt till kostnadsfria läromedel, med undantag för elever i svenska för invandrare.

⁷⁸ Begreppen ämnesområde, kurs och delkurs förekommer också men utredningen nyttjar för enkelhetens skull begreppet ämne som en samlingsterm.

det exempelvis med läromedel för vissa yrkesämnen, nationella minoritetsspråk och modersmål.

När det gäller bland annat ämnen i det praktisk-estetiska fältet, är det visserligen många elever som läser ämnena men efterfrågan på läromedel är ändå relativt låg och utbudet likaså. Delvis kan det bero på att det finns en tradition på skolorna av att inte använda läromedel i särskilt hög utsträckning i dessa ämnen.⁷⁹

I ytterligare andra fall handlar den låga efterfrågan på läromedel om att behoven hos elevgruppen är så specifika, till exempel på grund av olika funktionsnedsättningar, att målgruppen för läromedlet blir liten även i ämnen som många läser.

Tillgången till läromedel på skolor kan emellertid också vara låg trots att det finns ett stort utbud på marknaden. Detta beror ofta på de ekonomiska prioriteringar som görs på skolor och på skolhuvudmannanivå, vilket beskrivs mer i 5.3.

Inom vuxenutbildningen, där elever som nämnts huvudsakligen bekostar sina läromedel själva, kan ett skäl till att tillgången till läromedel brister vara att eleverna har begränsade möjligheter att prioritera de kostnader som läromedelsinköp innebär. Detta beskrivs närmare i 5.5 nedan.

När skolans ekonomiska prioriteringar begränsar läromedelsinköpen får detta konsekvenser för antalet läromedel som finns på skolan. Det kan innebära att elever behöver dela på läroböcker och att skolan fattar beslut om att elever inte ska få låna hem läroboken. När elever endast får använda läroboken i skolan medför det att väsentliga fördelar med läromedlet inte kan tas tillvara. I 3.3.6 beskrivs till exempel att läroboken kan stärka samverkan mellan hemmet och skolan. Elever kan också, när de lånar hem läroboken, repetera, läsa på, fördjupa sina kunskaper och komma ifatt. Genom att låna hem läroböcker kan elever på detta sätt såväl gå tillbaka till sådant som de redan arbetat med i skolan som förbereda sig inför kommande undervisning.

Det finns skolor som av pedagogiska skäl väljer bort läromedel eller prioriterar andra områden. Utredningen har inte varit i kontakt med någon lärare eller rektor som konsekvent valt bort läromedel. Det finns dock, vilket även framgår av 5.3, betydande skillnader mellan hur stora utgifter skolhuvudmän har när det gäller läromedel.

⁷⁹ Uppgift från Läromedelsbranschen den 22 mars 2021.

I vissa fall kan bristen på läromedel också handla om att skolor saknar kännedom om befintliga läromedel. Lärare har i utredningens hearings beskrivit att det kan vara svårt att få en överblick över vilka läromedel som finns tillgängliga på marknaden. Detta beskrivs i 6.5.1.

5.3 Ekonomiska prioriteringar

5.3.1 De ekonomiska ramarna

Skolans budget och ekonomiska prioriteringar är en viktig faktor som påverkar skolors förutsättningar att köpa in läromedel. Det är oklart i vilken utsträckning valet av läromedel begränsas av ekonomiska ramar. Enligt Skolinspektionens kvalitetsgranskning om läromedel från 2021 varierar det hur pass begränsade lärarna beskriver att de är av ekonomi när det gäller inköp av läromedel. På några av skolorna som ingick i granskningen beskrev lärarna att de kunde köpa det de hade behov av inom rimliga gränser. Samtidigt fanns det i granskningen lärare som beskrev att ekonomin satte tydligt kännbara gränser för deras möjligheter att köpa in läromedel.⁸⁰

I intresseorganisationen Läromedelsförfattarnas enkätstudie från 2020 svarar över hälften av de tillfrågade rektorerna att ekonomin är det som främst begränsar möjligheterna att köpa in läromedel. Endast tio procent av de svarande lärarna uttrycker i Läromedelsförfattarnas undersökning att de kan köpa in de läromedel som de behöver.⁸¹

Det finns, som nämnts, ingen officiell nationell statistik över kostnader för läromedel i den svenska skolan. Den statistik över kostnader för lärverktyg som Skolverket tillhandahåller ger ingen specifik information om läromedel. I den officiella statistiken kan man därför enbart finna indikationer på i vilken grad huvudmännen investerar i läromedel. Statistiken visar att skolornas kostnader för lärverktyg, som alltså inkluderar läromedel, i stort sett inte förändrats de senaste åren, samtidigt som skolornas totala kostnader ökar.⁸²

⁸⁰ Skolinspektionen (2021b).

⁸¹ Läromedelsförfattarna (2020). De svarande lärarna och rektorerna arbetar inom grund- och gymnasieskolan.

⁸² Mellan 2017 och 2018 skedde exempelvis en kostnadsökning för lärverktyg per elev om 0,2 procent i fasta priser för grundskolans del, medan kostnaderna per elev för lärverktyg för gymnasieskolans del hade minskat med 0,9 procent. Den totala kostnaden för skolorna hade mellan år 2017 och 2018 ökat med 3,4 procent (Skolverket 2019d).

Läromedelsföretagens försäljningsstatistik visar att den summa som grundskolorna årligen köper in läromedel för i princip varit oförändrad under de senaste åren. Under perioden 2015 till 2019 köpte grundskolorna in läromedel för i genomsnitt omkring 650 kronor per elev och år. Det är, enligt branschorganisationen, en summa som har varit relativt konstant sedan 1989. Inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen har läromedel köpts in för något högre summor per elev än inom grundskolan men försäljningen till gymnasieskolan och vuxenutbildningen har minskat under det senaste decenniet. I genomsnitt köpte gymnasieskolan och vuxenutbildningen 2015 in läromedel för omkring 820 kronor per elev och 2019 köptes läromedel för omkring 700 kronor per elev.⁸³

Under 2020 beräknar Läromedelsföretagen att försäljningen för grundskolan uppgick till 660 kronor per elev. Läromedelsföretagen tar inte längre fram motsvarande statistik för gymnasieskolan och vuxenutbildningen.⁸⁴ I Läromedelsförfattarnas enkätstudie från 2020 var medelvärdet för inköp av läromedel i grund- och gymnasieskolor 770 kronor per elev och år. Medianen var 635 kronor per elev.⁸⁵ Dessa uppgifter överensstämmer relativt väl med Läromedelsföretagens försäljningsstatistik.

Enligt den officiella statistiken om skolväsendet var den sammanlagda kostnaden per elev för lärverktyg 2019 inom grundskolan 5 200 kronor och inom gymnasieskolan 9 600 kronor. Skolhuvudmäns utgifter för läromedel förefaller enligt ovan redovisade uppgifter från branschen därmed endast utgör cirka en tiondel av huvudmännens totala kostnader för lärverktyg.

Från 1994 fick gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå gemensamma kursplaner. Läromedelsbranschen slutade i och med detta att särskilja vuxenutbildningens och gymnasieskolans inköp från varandra. För svenska för invandrare, sfi, finns emellertid specifika uppgifter om inköp. Enligt Läromedelsföretagen köptes läromedel avsedda att användas i sfi för omkring 250 kronor per elev år 2019, alltså för avsevärt mindre än för elever inom grund- och gymnasieskolan.⁸⁶ Elever inom sfi läser som beskrivits i 5.1.5 förvisso bara en sfi-kurs åt gången, men studietakten är ofta högre, det vill säga de läser flera nya kurser per år. Den låga

⁸³ Läromedelsföretagen (2021a).

⁸⁴ Uppgift från Läromedelsföretagen den 11 maj.

⁸⁵ Läromedelsförfattarna (2020).

⁸⁶ Uppgift från Läromedelsföretagen den 26 februari 2021.

summan för inköp av läromedel per elev kan därmed knappast motiveras endast av att utbildningen organiseras genom en kurs i taget.

En undersökning som Lärarnas Riksförbund genomförde 2012 visar, liksom Läromedelsförfattarnas studie från 2020, att det som i störst utsträckning begränsar lärarnas val av läromedel är de ekonomiska ramarna. Störst begränsning är detta för lärare i grundskolan, och betydelsen avtar högre upp i skolsystemet.⁸⁷ Det tycks alltså av undersökningens resultat som om lärares möjligheter att köpa in läromedel ökar ju äldre elever som undervisas.

Av utredningens enkät till ämneslärarföreningarna från 2020 framgår också att de ekonomiska ramarna begränsar lärarnas läromedelsval. Ämneslärarföreningar i matematik, naturvetenskap och teknik⁸⁸ framhåller att lärare på grund av ekonomiska faktorer inte har möjlighet att köpa in läromedel i så stor utsträckning som de önskar. Svensklärarföreningen beskriver att det finns lärare som av ekonomiska skäl utgår från läromedel som redan finns på skolan, eller som för sin planering av undervisning använder sig av cirkulationsexemplar från förlagen eftersom skolan inte prioriterar att köpa in läromedel. Det är enligt skolkopieringsavtalen inte tillåtet att på detta sätt ersätta inköp av läromedel med kopiering, se 5.1.2.

Av Skolverkets nationella undersökning Attityder till skolan framgår att ungefär en tredjedel av lärarna i grund- och gymnasieskolan är missnöjda med tillgången till undervisningsmaterial.⁸⁹ Det framgår inte av Skolverkets rapport vilken form av undervisningsmaterial som lärarna främst saknar, men det är rimligt att anta att det bland annat handlar om läromedel. I enkätundersökningen ställs också en fråga om lärarnas uppfattning om tillgång till teknisk utrustning. Det är ungefär lika stor andel som menar att tillgången till teknisk utrustning brister. Det verkar alltså inte vara mer ont om teknisk utrustning än om övriga undervisningsmaterial.⁹⁰

⁸⁷ Lärarnas Riksförbund (2012).

⁸⁸ Utredningen har varit i kontakt med såväl ämneslärarföreningen i matematik som ämneslärarföreningen i matematik, naturvetenskap och teknik.

⁸⁹ Det ställs, vilket påpekats i 4.4.1, inga specifika frågor om tillgång till läromedel i undersökningen.

⁹⁰ Skolverket (2019g).

5.3.2 Bristande likvärdighet när det gäller ekonomiska medel för läromedel

Skolinspektionen fann i sin granskning från 2011 om läromedel i kemi stora variationer avseende vilka summor som de granskade skolorna avsatte för inköp av läromedel. Summorna varierade från 500 kronor till 3 000 kronor per elev och läsår.⁹¹

Uppgifter från Läromedelsförfattarna bekräftar att det finns väsentliga skillnader mellan vilka ekonomiska medel som avsätts för läromedel. 22 procent av rektorerna som besvarade organisationens enkät från 2020 uppgav att skolorna köpte in läromedel för mindre än 400 kronor per elev och år. Det fanns också exempel på skolor som köpte in läromedel för mer än 1 500 kronor per elev och år.⁹²

Läromedelsföretagens försäljningsstatistik verifierar också att det varierar vilka ekonomiska medel som avsätts för inköp av läromedel. Försäljningsstatistiken visar att det under 2019 förekom att nya läromedel köptes för nästan 2 700 kronor per elev, men det förekom också att läromedel bara köptes för 144 kronor per elev.⁹³ Utredningens uppfattning är att så stora variationer påverkar likvärdigheten avseende elevers tillgång till aktuella läromedel av god kvalitet.

Läromedelsförfattarna har även undersökt hur elever i grundskolan och gymnasieskolan uppfattar tillgången till läromedel. Eleverna tillfrågades om de upplever att skolan ger dem de läromedel de behöver i alla ämnen. Elevernas svar har sedan relaterats till uppgifter om ”upplevd familjeekonomi”. Av de elever som upplever att de har en familjeekonomi ”över medel” svarar nästan 90 procent ja på frågan om de får de läromedel de behöver. När det gäller eleverna som upplever att de har en familjeekonomi ”under medel” är det däremot bara 69 procent som svarar att de får de läromedel de behöver.⁹⁴

Läromedelsförfattarnas studie indikerar alltså att tillgången till läromedel är större för elever från familjer med god ekonomi. På motsvarande sätt avsätts mer medel till skolan i kommuner med god ekonomi. Den statliga utredningen om en mer likvärdig skola från 2020 fastslår: ”Ett av de mest stabila resultaten i analysen är att resursen per elev är högre i kommuner med god finansieringsför-

⁹¹ Skolinspektionen (2011).

⁹² Läromedelsförfattarna (2020). Enkäten besvarades av rektorer inom grund- och gymnasieskolan.

⁹³ Läromedelsföretagen (2021a).

⁹⁴ Läromedelsförfattarna (2020). Eleverna som besvarade enkäten gick i grund- eller gymnasieskolan.

måga, dvs. kommuner med god ekonomi avsätter i snitt mer medel per elev.⁹⁵ Det saknas som angetts ovan preciserad statistik när det gäller huvudmäns kostnader för läromedel, men det finns inte skäl att anta att denna kostnadspost skulle avvika från den tendens som den statliga utredningen noterat allmänt när det gäller skolornas kostnader. Det verkar alltså som om den bristande likvärdighet som finns när det gäller elevers tillgång till läromedel har samband såväl med familjers som med kommuners ekonomiska situation.

5.3.3 Budget för inköp av digitala respektive analoga läromedel

Många lärare har i utredningens hearings beskrivit att de föredrar en tryckt lärobok, gärna i kombination med digitala komponenter.⁹⁶ Icke desto mindre framhåller lärare för utredningen att rektorer och huvudmän ibland fattar beslut om att inköp av digitala läromedel ska prioriteras framför inköp av läroböcker. Lärare har bland annat beskrivit att det i perioder är ”inköpsstopp” när det gäller läroböcker men att det fortfarande kan vara möjligt att köpa in digitala läromedel. Det kan finnas flera tänkbara förklaringar till detta. Dels beskriver lärare och rektorer som deltagit i utredningens hearings att det ibland förekommer förväntningar från rektors- eller huvudmannanivån på att undervisningen i högre utsträckning utgår från digitala lärverktyg, se även 4.2.2. Det är också möjligt att skolor köpt in licenser till digitala läromedel som gäller för läromedel i många olika ämnen och bedömer att det är mest kostnadseffektivt att använda läromedel från samma leverantör i flera ämnen.

Det finns indikationer på att skolornas budgetering för inköp av läromedel, oavsett om det gäller analoga eller digitala, kan få stå tillbaka till följd av allmänna satsningar på digitalisering. IFAU⁹⁷ har 2019 uttalat att digitaliseringen ibland kan få sådana begränsande effekter. I en utvärdering om skolors så kallade 1:1-satsningar, det vill säga satsningar på att alla elever ska ha en dator, fann IFAU att sådana satsningar ibland tycks ha skett på bekostnad av minskade utgifter för läromedel.⁹⁸

⁹⁵ SOU 2020:28, s. 26.

⁹⁶ Det framgår också av några av förlagens årsredovisningar att skolorna numera främst efterfrågar en kombination av tryckta och digitala läromedel.

⁹⁷ IFAU står för Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.

⁹⁸ IFAU (2019).

5.4 Läromedel med lägre efterfrågan

5.4.1 Läromedel för elever med funktionsnedsättning

Elever med funktionsnedsättning

Det finns stora variationer inom alla funktionsnedsättningar. En funktionsnedsättning kan innebära ett behov av särskilda läromedel, men det finns även personer med en funktionsnedsättning som kan använda ett läromedel utan att det har anpassats med tillgängliggörande egenskaper. Anpassningar för att göra ett läromedel mer tillgängligt för personer med funktionsnedsättning kan också leda till att läromedlet får ökad tillgänglighet för alla elever. Exempelvis kan många elever ha nytta av uppläsning av text som ursprungligen gjorts för att anpassa ett läromedel för elever med synnedsättning.

De allra flesta elever med en funktionsnedsättning kan gå i grund- eller gymnasieskolan och få undervisning i enlighet med dessa skolformers kurs- och ämnesplaner. Skolformerna specialskolan, grundsärskolan eller gymnasiesärskolan är särskilt anpassade för elever med vissa funktionsnedsättningar. I specialskolan fullgör vissa elever som har en hörselskada, synskada eller grav språkstörning sin skolplikt. I grundsärskolan får elever fullgöra sin skolplikt om de har bedömts inte kunna nå upp till grundskolans kunskapskrav därför att de har en intellektuell funktionsnedsättning. Gymnasiesärskolans målgrupp är ungdomar vars skolplikt har upphört och som inte bedöms ha förutsättningar att nå upp till gymnasieskolans kunskapskrav därför att de har en intellektuell funktionsnedsättning.⁹⁹ Personer över 20 år med intellektuell funktionsnedsättning kan gå i särskild utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå om de saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan respektive nationella program i gymnasiesärskolan syftar till att ge.¹⁰⁰

Enligt Myndigheten för delaktighet är utbildningsnivån lägre bland personer med funktionsnedsättning jämfört med övriga befolkningen. Myndigheten anger att endast ungefär 30 procent av personer mellan 30 och 64 år med funktionsnedsättning har en eftergymnasial

⁹⁹ 7 kap. 5–6 §§ och 18 kap. 4 § skollagen (2010:800). I bestämmelserna anges för närvarande begreppet ”utvecklingsstörning” men i SOU 2021:11 föreslås att detta begrepp ska bytas mot intellektuell funktionsnedsättning. Grundsärskolan och gymnasiesärskolan ska enligt utredningsförslaget även byta namn till anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola.

¹⁰⁰ 20 kap. 4 § och 29 kap. 8 § skollagen (2010:800). I den sistnämnda paragrafen används begreppet ”begåvningsmässig funktionsnedsättning”.

utbildning. I övriga befolkningen är motsvarande andel 47 procent. Det är enligt Myndigheten för delaktighet också vanligare att unga med funktionsnedsättning hoppar av gymnasiestudierna. Inom gruppen personer med funktionsnedsättning i åldrarna 20–36 år har nio procent avbrutit sina gymnasiestudier. Motsvarande andel i den övriga befolkningen är tre procent.¹⁰¹

Tillgängliga läromedel

Vissa funktionsnedsättningar påverkar hur elevers läromedel behöver vara utformade. SPSM har för utredningen angivit att en grundprincip för läromedelsproduktion bör vara universell utformning, vilket innebär att läromedel produceras för att passa så många som möjligt. Universell utformning syftar till att ge förutsättningar för alla att kunna delta i samhället på lika villkor, se 5.1.3. Sedan 2017 är universell utformning ett av målen för svensk funktionshinderspolitik.¹⁰² SPSM ger i linje med detta läromedelsproducenter rekommendationer som främjar tillgänglighet och universell utformning av läromedel. På så vis ökar möjligheten att fler kan hantera, förstå och använda innehållet i läromedlen.¹⁰³

Den tekniska utvecklingen skapar möjligheter för läromedelsproducenter att framställa digitala läromedel som är tillgängliga för många elever redan från början. Exempelvis finns det i dag ett relativt stort utbud av läromedel med inläst text. Vissa elever har emellertid behov av specifika läromedel. Elever med allvarlig synnedsättning och blindhet kan exempelvis behöva läromedel med punktskrift och elever med hörselnedsättning kan behöva teckenspråksfilmer med tillgängliggörande egenskaper såsom svensk undertext.

SPSM anpassar, utvecklar och framställer läromedel för elever med funktionsnedsättningar när behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden. Både barn, elever och vuxenstudier är målgrupper för SPSM och myndigheten kompletterar utbudet av läromedel för:

- elever med synnedsättning,

¹⁰¹ Myndigheten för delaktighet (2020a). Myndigheten har hämtat uppgifterna från Statistiska centralbyrån, som i sin statistik utgår från de intervjuades egna svar på om de har en funktionsnedsättning eller inte.

¹⁰² Prop. 2016/17:188.

¹⁰³ SPSM (2020b).

- elever som använder teckenspråk eller behöver stöd på grund av hörselnedsättning,
- elever med rörelsehinder, kognitiv funktionsnedsättning, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och språkstörning, och
- elever som behöver ett alternativt eller kompletterande kommunikationssätt för sin språkutveckling, främst inom Bliss, Pictogram och Tecken som alternativ och kompletterande kommunikation (TAKK).¹⁰⁴

Pedagogisk anpassning av läromedel för elever med synnedsättning eller blindhet innebär att läromedels struktur, texter och bilder bearbetas för taktil läsning. Läromedlen produceras i tryckt punktskrift eller i digitala format för läsning på punktskriftsskärm. De digitala formaten går också att använda med förstoringsverktyg för elever med nedsatt syn. Bilder och grafiskt material i läromedlen får bildbeskrivningar eller produceras som taktila svällpappersbilder, som består av upphöjda linjer och rasterytor som går att läsa av med fingrarna.¹⁰⁵

Under 2019 anpassade SPSM 232 läromedel till elever med olika funktionsnedsättningar. Majoriteten av dessa gällde läromedel lämpliga för de obligatoriska skolformerna. SPSM anger i sin årsredovisning för 2019 att de anpassningar av läromedel som skedde under året var komplexa och krävde pedagogisk bearbetning, till exempel med taktila bilder.¹⁰⁶

SPSM utvecklar även nya läromedel exempelvis för elever med hörselnedsättning och intellektuell funktionsnedsättning. För elever med hörselnedsättning och elever som använder teckenspråk finns videoplattformen SPSM Play med filmer som tagits fram specifikt för elevgruppen och som har valbara undertexter på svenska eller svenskt tal som stöd. För elever med intellektuell funktionsnedsättning handlar det bland annat om läromedel som utgår från elevernas vardag med tydlig struktur, långsammare progression och lättavkodade bilder

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ SPSM (2016).

¹⁰⁶ SPSM (2020a). Av de läromedel som anpassades av SPSM under 2019 var 169 lämpliga för de obligatoriska skolformerna, 63 för gymnasieutbildning och 63 för vuxenutbildning. Ett och samma anpassade läromedel kan passa för flera utbildningsformer.

som både ger kunskaper och bidrar till att utveckla elevernas självständighet.¹⁰⁷

SPSM fördelar också, som nämnts i 5.1.3, produktionsstöd till förlag som tar fram läromedel för elever med funktionsnedsättningar. Det framgår av SPSM:s årsredovisning för 2019 att myndigheten under detta år betalade ut närmare 18 miljoner kronor i produktionsstöd till kommersiella läromedelsförlag för framtagande av läromedel med anpassningar för elever med funktionsnedsättning. Under 2019 utvecklades 81 läromedel genom produktionsstöd från SPSM. Det handlade främst om läromedel lämpliga för de obligatoriska skolformerna. En trend som SPSM noterat är att de numera får fler ansökningar om stöd för produktion av digitala läromedel.¹⁰⁸

SPSM arbetar också med att informera läromedelsförlag om de behov som finns och om vikten av tillgänglighet vid läromedelsproduktion. Dessutom finns det inom SPSM läromedelsrådgivare som stödjer förlagen i samband med ansökan om produktionsstöd.¹⁰⁹

SPSM har även i uppdrag att informera skolor och lärare om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning.¹¹⁰ Informations- och söktjänsten Hitta läromedel, som beskrivits i avsnitt 4.4.3, är ett sätt för SPSM att främja arbetet med tillgängliga läromedel för elever med funktionsnedsättning. I webbtjänsten Hitta läromedel kategoriseras läromedlen efter skolform, ämne, läromedelsegenskaper och medietyp för att de ska bli sökbara för olika målgrupper. Urval och beskrivning av läromedlen görs av rådgivare och specialpedagoger inom SPSM.¹¹¹

Dessutom har SPSM möjlighet att ge bidrag för läromedel till personal som deltar i kompetensutveckling om rörelsehinderanpassad utbildning och för läromedelskostnader till deltagare i teckenspråksutbildning för föräldrar. Vidare ger SPSM bidrag till folkhögskolor för anpassade läromedel och till Synskadades riksförbund för anpassningar av studiematerial för deltagare på folkhögskolor eller i studieförbund.¹¹² Folkhögskolor och studieförbund omfattas dock inte av denna utrednings direktiv.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ SPSM (2020a). Av de läromedel som utvecklades genom produktionsstöd under 2019 var 16 lämpliga för förskola, 69 för de obligatoriska skolformerna, 15 för gymnasieutbildning och 6 för vuxenutbildning. Ett och samma läromedel kan passa för flera utbildningsformer.

¹⁰⁹ Uppgifter från SPSM den 3 maj 2021.

¹¹⁰ 6 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹¹¹ SPSM (2020a).

¹¹² Uppgift från SPSM den 30 maj 2021.

För kurser och ämnen där det saknas läromedel för elever med funktionsnedsättning tas sådana ibland också fram med stöd av medel från Allmänna arvsfonden. Ett exempel på ett läromedelsprojekt som finansieras av Allmänna Arvsfonden startade 2020 och ska avslutas 2023. Det handlar om ett läromedel för döva elever i gymnasieskolan som ska överensstämma med innehållet i ämnesplanen Svenskt teckenspråk för döva 1-2.¹¹³

Sedan mitten av 1960-talet har ett antal utredningar gjorts för att komma till rätta med brister i läromedelsförsörjningen för elever med funktionsnedsättning. Genomgående har dessa utredningar kommit fram till att statliga stödinsatser är nödvändiga för framställning och anpassning av läromedel för elevgruppen. Flera myndigheter har på olika sätt involverats i att ta fram läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Den senaste statliga utredningen om läromedel för elever med funktionsnedsättning presenterades 2003, se 3.6.1. I den utredningen gjordes beräkningen att det handlade om drygt 50 000 barn och elever med funktionsnedsättning i förskola, skola och vuxenutbildning. Det konstaterades att det i gruppen finns många olika och starkt individuella behov av läromedel. Utredningen anger att läromedel måste anpassas, kompletteras och i flera fall nytillverkas för att en elev med funktionsnedsättning ska kunna skaffa sig kunskaper som är likvärdiga med övrigas i elevens undervisningsgrupp. Enligt den utredningens uppfattning är gruppen dock inte större än att det skulle vara möjligt att med en sammanhållen, effektiv organisation för utveckling och produktion tillgodose dessa individuella behov av läromedel.¹¹⁴

En mer sammanhållen organisation avseende läromedel för elever med funktionsnedsättning realiserades delvis i och med SPSM:s inrättande. När 2003 års läromedelsutredning genomfördes arbetade flera olika statliga aktörer med utbildningsfrågor gällande elever med funktionsnedsättning. Detta förhållande gav upphov till gränsdragningsproblem. När en större översyn av myndighetsstrukturen för skolväsendet genomfördes 2008 samlades därför i stället uppdraget om utbildning för elever med funktionsnedsättning, bland annat läromedelsfrågorna, inom den då nyinrättade myndigheten SPSM. Regeringens avsikt med den nya myndighetsstrukturen för skolväsendet

¹¹³ Allmänna arvsfonden (2020).

¹¹⁴ SOU 2003:15.

var att ge förutsättningar för myndigheternas effektiva arbete med att på bästa möjliga sätt understödja en god måiluppfyllelse inom skolväsendet.¹¹⁵

5.4.2 Läromedel på nationella minoritetsspråk

Elever som läser nationella minoritetsspråk

Som nämnts i avsnitt 5.1.4 är det så att de flesta elever som läser nationella minoritetsspråk gör det inom ämnet modersmål. Enligt den officiella statistiken för skolväsendet var knappt 13 000 elever berättigade till modersmålsundervisning i ett av de nationella minoritetsspråken läsåret 2019/20.¹¹⁶ Finska är det av minoritetsspråken som flest elever får modersmålsundervisning i och jiddisch är det minoritetsspråk som minst antal elever får modersmålsundervisning i. Under läsåret 2016/17 var det knappt 4 500 elever som deltog i modersmålsundervisning i finska i grundskolan och 19 elever i grundskolorna, medan färre än tio elever i grundskolan eller motsvarande skolformer fick modersmålsundervisning i jiddisch samma läsår.¹¹⁷

Det är få grundskoleelever som läser nationella minoritetsspråk inom ramen för elevens val, bara omkring 75 elever läsåret 2016/17. Något vanligare, men ändå relativt sällan förekommande, är att grundskoleelever läser nationella minoritetsspråk som språkval. Läsåret 2016/17 var det 215 elever som läste nationella minoritetsspråk inom ramen för språkval.¹¹⁸

Grundskoleelever kan som nämnts i 5.1.4 också ha tvåspråkig undervisning, men det förekommer endast i begränsad utsträckning. När det gäller sameskolor finns det fem stycken och 2019 gick det sammanlagt 200 elever i förskoleklass till årskurs 6 i dessa. Därutöver var det 2019 också 240 elever i förskoleklass till årskurs 9 som deltog i integrerad samisk undervisning, det vill säga undervisning i grundskolan med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den undervisning som anordnas som modersmålsundervisning i samiska.¹¹⁹

¹¹⁵ Prop. 2007/08:50. Med SPSM:s inrättande avvecklades Specialpedagogiska institutet, Specialskolemyndigheten, Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd och Nationellt centrum för flexibelt lärande.

¹¹⁶ Skolverket (2020).

¹¹⁷ SOU 2017:91.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Sameskolstyrelsen och 10 kap. 7 a-b §§ skollagen (2010:800).

Det finns också några fristående tvåspråkiga sverigefinska skolor och kommunala skolor med klasser som får undervisning på finska.¹²⁰

I Sverige tillämpas principen om självidentifikation för att avgöra vem som ingår i en nationell minoritet. Det innebär att var och en själv får avgöra om man vill ingå i en nationell minoritetsgrupp eller inte. Det är i Sverige inte tillåtet att föra statistik som grundar sig på människors etniska tillhörighet och därför finns inga exakta uppgifter om hur många personer som tillhör respektive minoritet. Enligt utredningen om nationella minoritetsspråk i skolan från 2017 skulle fler elever än i dag kunna identifiera sig som tillhörande en nationell minoritet och läsa modersmål i nationella minoritetsspråk.¹²¹

Läromedel på nationella minoritetsspråk

Sverige har ett ansvar för att revitalisera de nationella minoritetsspråken. Språkrevitalisering handlar om att återuppliva ett hotat språk, bland annat genom att ge barn inom de nationella minoritetsgrupperna möjlighet att lära sig sitt språk. Revitalisering av minoritetsspråken är viktigt eftersom de nationella språken är en del av det svenska kulturarvet.

Möjligheten för barn och unga att få undervisning i och på de nationella minoritetsspråken i skolan är avgörande för nya generationer minoritetsspråkstalare. Det krävs därför läromedel såväl inom modersmålsundervisning som för de elever inom grund- eller sameskolan som följer en tvåspråkig undervisning. Det innebär att det behövs läromedel på nationella minoritetsspråk både i ämnet modersmål och i andra ämnen.

Det är inte en så stor efterfrågan på läromedel i och på minoritetsspråk att de är lönsamma att producera på den kommersiella marknaden. Sedan lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk trädde i kraft 2010 har Skolverket därför haft enskilda uppdrag att ta fram läromedel för de nationella minoritetsspråken inom ämnet modersmål.¹²² Framtagandet av undervisningsmaterialen har finansierats med produktionsstöd, som Skolverket betalat ut med stöd av förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel. Skolverkets regeringsuppdrag om läromedel på de nat-

¹²⁰ SOU 2017:91.

¹²¹ Ibid.

¹²² Se bland annat regeringen (2013).

ionella minoritetsspråken har varit begränsade i tid och ekonomiska resurser.¹²³ Begränsningarna har resulterat i att undervisningsmaterial endast har tagits fram för vissa årskurser. Utredningen noterar att det exempelvis saknas undervisningsmaterial i romani chib för låg- och högstadiet och i jiddisch för lågstadiet. Materialen är publicerade på Skolverkets webbplats och är kostnadsfria. Här finns också länkar till andra undervisningsmaterial på nationella minoritetsspråk.¹²⁴

Sameskolstyrelsen har, som nämnts i 5.1.4, i uppdrag att främja utveckling och produktion av läromedel på samiska språk. Sameskolstyrelsen understödjer både översättning av befintliga läromedel och produktion av nya läromedel. Regeringen har i regleringsbrevet till Sameskolstyrelsen för 2021 angett att minst 2,5 miljoner kronor under året ska användas för utveckling och utökning av samiska lärvärtyg och läromedel.¹²⁵ Under 2020 har Sameskolstyrelsen bland annat delat ut produktionsstöd för översättning av arbetsböcker till läromedel i naturorienterande och samhällsorienterande ämnen till nord- och lulesamiska. Dessutom har Sameskolstyrelsen under 2020 anställt två lärare som arbetat deltid med att utveckla, färdigställa och digitalisera ett av Skolverket påbörjat undervisningsmaterial på nordsamiska, vilket även planeras att översättas till lulesamiska och sydsamiska.¹²⁶

Institutet för språk och folkminnen, Isuf, publicerar på sin webbplats kostnadsfria undervisningsmaterial på samtliga nationella minoritetsspråk. Här finns material för alla årskurser i grundskolan men utbudet varierar mellan ämnen. Dessutom finns det material om nationella minoritetsspråk för gymnasieskolan. Här finns också bland annat en lärarhandledning i lyrik på samiska. På Isuf:s webbplats finns också lästips och länkar till bland annat material från Utbildningsradion, UR.¹²⁷

Isuf delar som nämnts i 5.1.4 ut statsbidrag för insatser till stöd för de nationella minoritetsspråken. Dessa statsbidrag benämns revitaliseringsmedel och Isuf fördelar omkring 3,5 miljoner kronor per år. 2018 fick Isuf i uppdrag att lysa ut extra medel, 2,7 miljoner kronor. Myndigheten valde i detta sammanhang att prioritera framtagning av pedagogiskt material. Flera ideella föreningar ansökte om

¹²³ Regeringen (2013).

¹²⁴ Skolverket (2021o).

¹²⁵ Regeringen (2020d).

¹²⁶ Sameskolstyrelsen (2021b).

¹²⁷ Institutet för språk och folkminnen (2021).

medel för att utveckla läromedel och tretton olika projekt beviljades medel. Samtliga nationella minoriteter fanns representerade bland de beviljade projektansökningarna.¹²⁸ Isof konstaterade i utvärderingen av bidragsutdelningen att bristen på läromedel är stor, och att pedagogiskt material behöver tas fram på professionell basis och med långsiktighet.¹²⁹

Isof har för utredningen beskrivit att de material som togs fram av de ideella föreningar som beviljades projektmedel är användbara i klassrummet. Isof klargör emellertid också att dessa material skiljer sig från de förlagsproducerade läromedel som finns i andra språk. Materialen som tagits fram av de ideella föreningarna och som finns publicerade på Isof:s webbplats överensstämmer sällan med hela kurs- eller ämnesplanen. Ett par av undervisningsmaterialen har dock karaktären av så kallade basläromedel men de saknar, enligt Isof, den professionella layouten med bilder et cetera som kännetecknar läromedel som produceras av etablerade förlag och läromedelsproducenter.¹³⁰

I undervisningen i och på vissa av de nationella minoritets-språken, används även importerade läromedel, alltså läromedel som har tagits fram i ett annat land. Detta är emellertid behäftat med flera problem. För samisk undervisning används till exempel norska läromedel men dessa är inte anpassade till de svenska kurs- eller ämnesplanerna och läroplanerna.¹³¹

Sverigefinländarnas delegation beskriver också att läromedel som är framtagna i en finsk kontext utgår från ämnen och exempel som kan vara främmande för sverigefinska elever. Detta riskerar enligt delegationen att påverka motivationen negativt.¹³²

I Sametingets förslag till handlingsprogram för bevarande av de samiska språken från 2020 konstaterar Sametinget att bristen på läromedel är en stor utmaning för undervisningen i och på samiska. I förslaget anges bland annat att Sametinget eller Sameskolstyrelsen borde få i uppdrag att anpassa läromedel från Norge och Finland, i väntan på att nya läromedel i och på samiska anpassade för förhållandena i Sverige produceras.¹³³

¹²⁸ Institutet för språk och folkminnen (2020).

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Uppgift från Institutet för språk och folkminnen den 26 april 2021.

¹³¹ SOU 2017:91.

¹³² Uppgift från Sverigefinländarnas delegation den 29 april 2021.

¹³³ Sametinget (2020).

Det finns flera utmaningar med att ta fram läromedel på de nationella minoritetsspråken. En statlig utredning om förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk konstaterade 2017 att det råder brist på professionella läroboksförfattare och en tradition av professionell läromedelsutveckling för flertalet av dessa språk.¹³⁴

En annan utmaning för att skapa läromedel på de nationella minoritetsspråken är att det finns språkliga skillnader inom dem. Inom samiska finns flera språk, inom romani chib finns flera varieteter och inom meänkieli finns olika dialekter. Detta innebär att elevgrupperna ibland är mycket små. Gränserna mellan de olika varieteterna i romani chib är inte skarpa, men skillnaderna kan vara stora. Det råder inte heller alltid enighet om hur varieteterna bör klassificeras och om en högre grad av standardisering är önskvärd. Enligt forskarna Bijvoet och Fraurud kan det röra sig om ett tjugotal varieteter inom romani chib. Graden av ömsesidig förståelighet mellan de språkliga variationerna inom de nationella minoritetsspråken beror dels på den rent språkstrukturella närheten dels på bland annat berättartraditioner, skriftsystem, litteracitet samt attityder och relationer mellan talarna.¹³⁵

5.4.3 Läromedel för äldre elever med begränsad läs- och skrivförmåga

Äldre elever med begränsad läs- och skrivförmåga

De flesta elever lär sig att läsa och skriva på lågstadiet. Det finns emellertid elever på såväl mellanstadiet och högstadiet som i gymnasie- eller gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen som ännu inte tillägnat sig förmågan att läsa och skriva. Man brukar kalla detta för att eleverna saknar grundläggande litteracitet.

Äldre elever som har invandrat till Sverige efter skolstart kan sakna grundläggande litteracitet.¹³⁶ Gruppen nyinvandrade elever är heterogen.¹³⁷ Vissa av dem har mycket god utbildningsbakgrund medan andra har haft sämre möjlighet att tillägna sig en utbildning.

¹³⁴ SOU 2017:91.

¹³⁵ Bijvoet & Fraurud (2007).

¹³⁶ Med äldre elever avses i detta sammanhang elever som är tio år och uppåt, eftersom det i denna ålder är mer ovanligt att i Sverige inte ha en grundläggande litteracitet.

¹³⁷ Skolverket använder i sin statistik begreppet nyinvandrade elever för att beskriva elever som är födda utomlands, har båda föräldrarna födda utomlands, och har kommit till Sverige under de senaste fyra åren.

Bland de nyinvandrade eleverna finns barn, ungdomar och vuxna som har bakom sig en period av bristande utbildning, till exempel för att de har varit på flykt eller för att ursprungslandets skolsystem är relativt outvecklat. Längd på skolutbildning är emellertid inte ett tillförlitligt mått på läs- och skrivförmåga. Det finns elever som aldrig har haft möjlighet att gå i skola men som ändå utvecklat skriftspråkliga färdigheter på hög nivå. En annan grupp elever är de som har viss erfarenhet av skrift men med annat skriftspråk än det latinska.¹³⁸ Det finns alltså stora variationer inom gruppen äldre elever med begränsad läs- och skrivförmåga men det förefaller ändå vara tydligt att många av dessa elever har specifika behov av läromedel.

I början av 2000-talet var den genomsnittliga invandringsåldern för utlandsfödda elever under sju år, men 2018 hade den ökat till 9 år. En äldre invandringsålder ger svårare förutsättningar att nå målen i slutet av grundskolan. Dessutom kommer de utlandsfödda eleverna i allt högre grad från länder med mer utvecklade utbildningssystem eller har levt längre tid på flykt. Både de utlandsfödda barnen och ungdomarna själva och deras föräldrar har därmed sämre förutsättningar att nå goda resultat jämfört med tidigare årskullar.¹³⁹ Mot bakgrund av detta finns det skäl att anta att andelen elever som saknar grundläggande litteracitet ökat, även om det inte med säkerhet är belagt.

Läsåret 2019/20 var 60 700 elever nyinvandrade i grundskolan i Sverige, vilket motsvarar 6 procent av grundskolans alla elever.¹⁴⁰ Språkin introduktion är ett introduktionsprogram som ska ge nyanlända ungdomar en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket, vilken möjliggör för dem att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. I gymnasieskolan läsåret 2019/20 var det totalt 14 800 elever som läste språkin introduktion.¹⁴¹ Detta utgör drygt fyra procent av det sammanlagda antalet elever i gymnasieskolan. Bland de nyinvandrade eleverna och eleverna inom språkin introduktion finns en grupp elever som inte tillägnat sig grundläggande litteracitet. Hur många dessa elever är finns det emellertid inga säkra uppgifter om.

De flesta elever som saknar grundläggande litteracitet inom vuxenutbildningen går på svenska för invandrare, sfi. För elever som hör till målgruppen för sfi (se 5.1.5) och som saknar begränsad

¹³⁸ Skolverket (2016).

¹³⁹ Skolverket (2018c).

¹⁴⁰ Skolverket (2020e).

¹⁴¹ Skolverket (2020m).

litteracitet ska utbildningen innehålla grundläggande läs- och skrivundervisning. Detta gäller enligt Skolverket även elever med annat skriftsystem än det latinska.¹⁴²

Kurserna inom den kommunala vuxenutbildningen kan kombineras i olika sammanhållna utbildningar. De kombinationer som riktar sig till invandrade elever kan innehålla yrkesutbildning, sfi, svenska som andraspråk och ofta olika orienteringskurser, exempelvis yrkes-svenska och modersmålsstöd. Om individen har mycket kort skolbakgrund kan kombinationen bestå enbart av sfi, svenska som andraspråk och grundläggande teoretiska ämnen.¹⁴³

År 2019 hade 20 procent av eleverna inom sfi högst en 6-årig utbildning.¹⁴⁴ Det finns inga uppgifter om hur många av dessa elever som helt eller i stort sett saknar skolbakgrund och inte heller information om hur många av dem som har begränsad litteracitet.

Sammantaget deltog år 2020 över 20 000 personer i etableringsprogrammet, som beskrivits i 5.1.5. Av dessa var ungefär hälften inskrivna i utbildningsplikten, varav cirka 5 000 studerade inom sfi.¹⁴⁵ Skolverket bedömer att de nyanlända i etableringsprogrammet som Arbetsförmedlingen anvisar till utbildning på heltid inom ramen för utbildningsplikten framför allt påbörjar sina studier i sfi på studieväg 1 och 2.¹⁴⁶

Bland dem som varit aktuella i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag någon gång under åren 2010 till 2019 visar Arbetsförmedlingens statistik att drygt hälften hade förgymnasial utbildning, vilket innebär en utbildningsnivå som är kortare än nio år.¹⁴⁷

Bland de elever som beskrivs ovan finns det individer som har begränsad grundläggande litteracitet. Det finns dock inga uppgifter om det exakta antalet.

¹⁴² Skolverket (2018e).

¹⁴³ Regeringen (2020e).

¹⁴⁴ Skolverket (2020f). Övriga elever hade längre utbildning från sitt hemland, utom 5 procent av eleverna för vilka det saknas uppgift om utbildningsbakgrund.

¹⁴⁵ Regeringen (2020e).

¹⁴⁶ Skolverket (2021d).

¹⁴⁷ Arbetsförmedlingen (2020).

Läromedel för äldre elever med begränsad läs- och skrivförmåga

Det finns, som framgår av ovanstående, alltså både bland äldre elever i grundskolan, elever i gymnasieskolan¹⁴⁸ samt i vuxenutbildningen sannolikt ett betydande antal elever som saknar grundläggande kunskaper och färdigheter i att läsa och skriva. Lärare har i utredningens hearings beskrivit att denna elevgrupp har specifika behov av läromedel.

Det är inte lämpligt att för denna elevgrupp använda läromedel som är avsedda för yngre elever. Bland annat behöver texter, bilder och exempel möta elevernas intressen.

Skriftspråksundervisning för barn utgår också från att den ska följas av många års skolgång. När det gäller undervisningen i läsning och skrivning inom sfi och svenska som andraspråk för äldre elever är tidsperspektiven ofta annorlunda och studietakten därmed en annan, vilket ytterligare bidrar till att läromedel för yngre elever inte är lämpade inom sfi och svenska som andraspråk för äldre elever.¹⁴⁹

Äldre elever och vuxna befinner sig också i en annan fas i livet. Läs- och skrivundervisningen för yngre elever knyts i många fall till berättande genrer. För äldre elever kan det vara lämpligt att även koppla samman undervisningen i läsning och skrivning med vardagsfunktioner såsom att fylla i formulär, skicka e-post eller skriva en meritförteckning. Vuxna elever förväntas i viss mån delta i arbets- och samhällsliv parallellt med sina studier. Detta innebär dock inte att vuxna elever enbart ska arbeta med den funktionella litteraciteten i form av korrespondens som medborgare, förälder eller arbetstagare, utan läsandets och skrivandets kreativa, estetiska och identitetsskapande aspekter behöver också ges utrymme. Det är, som flera lärare påpekat i utredningens hearings, väsentligt att de texter som äldre elever möter behandlar ämnen som är relevanta och intresseväckande för dem.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Motsvarande gäller specialskolan, sameskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

¹⁴⁹ Skolverket (2016c).

¹⁵⁰ Ibid.

5.4.4 Läromedel inom vissa ämnen

Läromedel i yrkesämnena

Vissa yrkesämnena läses av relativt små målgrupper, vilket medför att det inte blir lönsamt att producera läromedel på den kommersiella marknaden. När det gäller andra yrkesämnena är marknaden större och utbudet av läromedel bättre.

Läsåret 2019/20 fanns det ungefär 355 000 elever som var inskrivna i gymnasieskolan. Av dessa gick cirka 102 000 elever på yrkesprogram. Det finns tolv yrkesprogram och elevantalet varierar mellan programmen. Ett av de program med lägst antal elever var hotell- och turismprogrammet, där 2 642 elever var inskrivna under läsåret 2019/20. Högst elevantal, mellan 11 000 och 15 000 elever, var det samma läsår på el- och energiprogrammet, bygg- och anläggningsprogrammet samt fordons- och transportprogrammet.¹⁵¹

Inom yrkesprogrammen läser eleverna både gymnasiegemensamma ämnena och programgemensamma ämnena. Dessutom finns det olika inriktningar och programfördjupningar. Programfördjupningen ska ge utrymme för specialisering inom programmets karaktär. Här kompletterar och fördjupar eleven sina kunskaper. Kurserna i de programgemensamma ämnena, inriktningarna och programfördjupningarna kan exempelvis behandla sådant som elmotordrivsystem, hemsjukvård eller mat och dryck i kombination. Marknaden för läromedel till denna form av specialiserade kurser kan vara starkt begränsad. Sammanlagt finns det cirka 1 100 kurser inom gymnasieskolan och flera av dessa läses av relativt få elever.

Branschföreträdare och branschorganisationer har själva tagit fram läromedel och undervisningsmaterial för vissa yrkeskurser. Exempelvis har Måleriföretagen i Sverige¹⁵² och Plåt- och Ventföretagen¹⁵³ samt Sveriges bagare och konditorer¹⁵⁴ bidragit till att ta fram undervisningsmaterial till elever inom bygg- och anläggningsprogrammet respektive restaurang- och livsmedelsprogrammet. Flera branscher har för utredningen beskrivit att de på olika sätt tar ett ansvar för att

¹⁵¹ Skolverket (2020m).

¹⁵² Måleriföretagen i Sverige är en bransch- och arbetsgivarorganisation med 1 200 medlemsföretag.

¹⁵³ Plåt- och Ventföretagen är ett bransch- och arbetsgivarförbund för plåt- och ventilationsföretag som i dag samlar cirka 900 medlemsföretag.

¹⁵⁴ Sveriges bagare & konditorer är en branschorganisation för bageribranschen i Sverige med cirka 500 medlemsföretag.

eleverna under gymnasieutbildningen får undervisningsmaterial som stärker de kompetenser som eleverna behöver i det kommande yrkeslivet. De ekonomiska möjligheterna att investera i läromedelsproduktion varierar emellertid och inom vissa yrkesämnen är utbudet av läromedel mycket litet.

Flera branschföreträdare påtalade när utredningen mötte dem under de nationella programråden¹⁵⁵ i februari 2021 att avsaknaden av läromedel inom vissa yrkesämnen är särskilt bekymmersam eftersom även bristen på utbildad personal är stor. I en prognos från Skolverket från 2020 anges att yrkeslärare är en av de lärarkategorier där bristen på lärare är och förväntas bli störst.¹⁵⁶

Yrkeslärare är också en lärarkategori som delvis är undantagna från reglerna om lärarlegitimation. Utgångspunkten är enligt skollagen att alla som undervisar i skolan ska vara legitimerade och behöriga i det ämne de undervisar i. Finns det ingen legitimerad lärare att tillgå får en skola dock ge någon annan en tidsbegränsad anställning för att bedriva undervisning. När det gäller att undervisa i ett yrkesämne får dock en person som saknar lärarlegitimation anställas utan tidsbegränsning.¹⁵⁷ Bristen på yrkeslärare med lärarutbildning kan göra att det är särskilt viktigt att det finns ändamålsenliga läromedel i yrkesämnena.

Under de ovan nämnda nationella programråden beskrev flera branschföreträdare också behovet av uppdaterade undervisningsmaterial. Många yrkesprogram innehåller tekniskt avancerade kunskapsområden där utvecklingen går fort och det är viktigt att elever inte tar del av föråldrade tekniker under sin utbildning.

Läromedel i ämnet modersmål

Antalet elever som deltar i modersmålsundervisning har ökat kontinuerligt under en längre tid. Läsåret 2020/21 deltog cirka 187 000 elever i modersmålsundervisning i Sverige. Av dessa studerade nästan 59 000 elever arabiska, som var det vanligaste språket att läsa inom ämnet modersmål. Somaliska, det näst vanligaste språket för moders-

¹⁵⁵ Enligt 10 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ansvarar Skolverket för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning. Skolverket arrangerar årligen programråd med branschföreträdare inom de olika yrkesprogrammen.

¹⁵⁶ Skolverket (2019b). De övriga lärarkategorierna där bristen är som störst är ämneslärare för årskurserna 7–9 och grundlärare för 4–6.

¹⁵⁷ 2 kap. skollagen (2010:800).

målsundervisning, lästes av cirka 17 000 elever. Andra vanliga språk inom ämnet modersmål var engelska, bosniska/serbiska/kroatiska och kurdiska, men dessa språk var avsevärt mindre frekvent förekommande och lästes av färre än 10 000 elever vardera. Sammanlagt finns det 121 modersmål där minst en elev deltar i modersmålsundervisningen i grundskolan. Flera språk läses av relativt få elever. Exempelvis finns det 32 modersmål som har färre än 10 deltagare i modersmålsundervisningen.¹⁵⁸ Det medför att efterfrågan på läromedel avsedda att användas inom ämnet modersmål ofta är förhållandevis låg.

Vissa modersmåls lärare använder läromedel från det land där språket talas men detta är, enligt ett utredningsbetänkande från 2019, behäftat med flera problem. Innehållet i dessa importerade läromedel reflekterar sällan de svenska elevernas erfarenheter och vardag. Dessa läromedel är dessutom anpassade för en mer omfattande undervisningstid och ofta för yngre åldersgrupper än de elever som läser modersmål i svensk skola. Problemen med att nyttja läromedel för yngre elever har beskrivits tidigare, när det gäller exempelvis elever med intellektuell funktionsnedsättning och elever som saknar grundläggande litteracitet. En annan nackdel med att använda läromedel från det land där språket talas är att elever i Sverige inte har samma möjligheter att använda och utveckla språket i vardagen, vilket gör att behovet av exempelvis muntliga övningar är större i läromedel för ämnet modersmål.¹⁵⁹ Läromedel framtagna i andra länder kan inte heller antas följa de svenska kurs- eller ämnesplanerna och läroplanerna. Detta kan bli särskilt problematiskt om läromedel importeras från länder i konflikt, med tveksam demokratisk status eller omfattande problem med diskriminering av befolkningsgrupper, och där staten samtidigt har stort inflytande över läromedelsproduktionen.

Lärare och lärarstudenter har för utredningen betonat att det vore gynnsamt även med läromedel i andra ämnen på olika språk. För många elever är det en fördel att ta del av texter på sitt modersmål eller på deras tidigare skolspråk. Vikten av sådana läromedel bekräftas också av en statlig utredning från 2017 om hur nyanlända grundskoleelever ska uppnå behörighet till gymnasieskolan. Utredningen

¹⁵⁸ Uppgift från Skolverket den 28 juni 2021.

¹⁵⁹ SOU 2019:18.

pekar på att det är svårt att utveckla kunskaper utan att förstå det språk som läraren talar eller som läromedlen är skrivna på.¹⁶⁰

Läromedel i ämnen inom det praktisk-estetiska fältet

Tillgången till läromedel inom det så kallat praktisk-estetiska fältet, dit exempelvis ämnen som bild, musik och slöjd eller yrkesämnen inom hantverksprogrammet brukar räknas, är traditionellt sett mindre än inom till exempel ämnen som historia och engelska. Det kan, vilket vi återkommer till, antas hänga samman med varierande ämneskonceptioner, det vill säga hur lärare uppfattar sina ämnen. Det finns dock tecken på att efterfrågan på läromedel inom dessa ämnen ökat.

Beskrivningen av ämnen som antingen teoretiska eller praktisk-estetiska har inte sin grund i någon formell indelning av skolans ämnen. De flesta ämnen har såväl mer teoretiska som praktiska inslag. Idrott och hälsa är ett exempel på ett ämne som ofta beskrivs som praktiskt, men i grundskolans kursplan för ämnet i årskurs 7–9 ingår teoretiska inslag, exempelvis ska eleverna lära sig ”ord och begrepp för och samtal om upplevelser och effekter av olika fysiska aktiviteter och träningsformer”. Biologi är ett exempel på ett ämne som ofta beskrivs som teoretiskt men av biologiämnets syfte i grundskolan framgår att elever ska få möjlighet att göra praktiskt undersökande arbete.

I samband med läroplansförändringar i början av 2010-talet förstärktes kraven på att elever i ämnen inom det praktisk-estetiska fältet, skulle kunna uttrycka sig med ord när det gällde exempelvis det egna skapandet eller de fysiska aktiviteterna.¹⁶¹

Skolverket konstaterar i en rapport från 2015 att det skett en förändring i arbetssättet i ämnena bild, slöjd och musik i grundskolan sedan kursplanerna från 2011 infördes. Bland annat konstaterar myndigheten att eleverna i årskurs 9 i alla tre ämnena upplever att det är vanligare att lärare pratar och elever lyssnar, svarar på frågor eller diskuterar tillsammans med läraren på lektionerna i bild, musik och slöjd år 2013, än vad som var fallet 2003. Detta är, enligt Skolverket, en typ av arbetssätt som tidigare var vanligast i de så kallade teoretiska ämnena.¹⁶²

¹⁶⁰ SOU 2017:54.

¹⁶¹ Se till exempel Jeansson (2017).

¹⁶² Skolverket (2015).

Det förefaller alltså delvis ha skett en förskjutning av innehållet i dessa ämnen och det är inte orimligt att anta att dessa delvis förändrade ämneskonceptioner ställer ökade krav på läromedel. Utredningen har varit i kontakt med företrädare för läromedelsbranschen som beskrivit att efterfrågan på läromedel inom det praktisk-estetiska fältet har ökat det senaste decenniet.

En grupp bildlärare uttryckte i utredningens hearings att de gärna skulle använda mer läromedel men att de inte prioriterar att skaffa information om vilka läromedel som finns att tillgå. Det är, menade dessa lärare, ett relativt omfattande arbete att införskaffa annat ändamålsenligt material inom bildämnet, vilket kan vara ett skäl till att val av läromedel inte prioriteras. Flera lärare har för utredningen beskrivit att det finns behov av läromedel och inte minst lärarhandledningar även i andra ämnen inom det som traditionellt räknas till det praktisk-estetiska fältet, bland annat för att stärka likvärdigheten, få stöd i att koppla undervisningen till kurs- och ämnesplanerna och få exempel på hur kunskapskraven kan tolkas i relation till ämnesspecifika uppgifter.

Inför att Skolverket 2019 skulle revidera kurs- och ämnesplaner gjorde myndigheten en behovsanalys genom bland annat samråd med lärare. Av analysen framgår att lärare i estetiska ämnen i Skolverkets samråd uttryckt att kunskapskraven är alltför kognitivt tunga på bekostnad av ämnets ”kärna” och att det finns en uppfattning om att ämnen inom det praktisk-estetiska fältet har teoretiserats.¹⁶³ I Skolverkets redovisning till regeringen med förslag till ändringar i kurs- och ämnesplaner samt kunskapskrav framgår att myndigheten strävat efter att motverka risken för en teoretisering av ämnena bild, idrott och hälsa, musik och slöjd.¹⁶⁴ En sådan utveckling kan påverka efterfrågan på läromedel, men står inte i motsättning till ett behov av kvalitativa läromedel i ämnen inom det praktisk-estetiska fältet.

¹⁶³ Skolverket (2019e).

¹⁶⁴ Skolverket (2019f).

5.5 Läromedel för elever i kommunal vuxenutbildning

Elever i den kommunala vuxenutbildningen

Målgruppen för vuxenutbildningen har enligt en statlig utredning från 2020 både ökat och förändrats de senaste åren. Bland annat har andelen nyanlända elever och personer i behov av stöd ökat.¹⁶⁵ En statlig utredning från 2018 beskriver att vuxenutbildningen inte bara ses som ett utbildningspolitiskt instrument med syfte att ge individer en andra chans och möjlighet till personlig utveckling, utan i allt högre grad även förväntas ”fungera som stöd i etableringen av nyanlända, som komplement i arbetsmarknadspolitikens stärkande av individens jobbchanser och som näringspolitiskt verktyg för att bredda kompetensförsörjningen”.¹⁶⁶

Den officiella statistiken om skolväsendet visar att antalet elever inom den kommunala vuxenutbildningen har ökat under de senaste tio åren. Under 2019 var antalet elever på gymnasial nivå 216 000, antalet elever på grundläggande nivå var 75 700 och antalet elever inom svenska för invandrare var 153 000. På grundläggande nivå var 96 procent av eleverna födda utomlands medan 43 procent av eleverna på gymnasial nivå var det.¹⁶⁷

Eleverna på grundläggande nivå var generellt sett äldre än eleverna på gymnasial nivå. Medelåldern var 34 år på grundläggande nivå och 30 år på gymnasial nivå. Nästan hälften av de svenskfödda eleverna (43 procent) var under 25 år, vilket kan jämföras med 23 procent av de utlandsfödda eleverna. Inom sfi var medelåldern 36 år under 2019. Medelåldern inom den kommunala vuxenutbildningen totalt var 33 år.¹⁶⁸

Vidare har antalet vuxna elever som läser yrkeskurser på gymnasial nivå stigit. Perioden 2016–2019 hade antalet elever som läser sådana kurser ökat med 23 procent. Av det totala antalet elever på gymnasial nivå 2019 läste 18 procent en yrkesinriktning.¹⁶⁹

Av samtliga elever som avslutade sina studier inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande eller gymnasial nivå år

¹⁶⁵ SOU 2020:66.

¹⁶⁶ SOU 2018:71, s. 22.

¹⁶⁷ Skolverket (2020g).

¹⁶⁸ Skolverket (2020f).

¹⁶⁹ Skolverket (2020f). Den vanligaste yrkesinriktningen var vård och omsorg, som lästes av 15 100 elever, vilket kan jämföras med det totala antalet elever som läste en yrkesinriktning, 35 200 personer.

2016 hade 44 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden året efter. Därutöver hade 11 procent en osäker ställning och ytterligare 13 procent hade en svag ställning på arbetsmarknaden. Det var 18 procent som studerade på högskola, 6 procent som bedrev andra typer av studier (ej kommunal vuxenutbildning) och 9 procent som vare sig arbetade eller studerade.¹⁷⁰

Den officiella statistiken för skolväsendet visar att genomströmningen inom vuxenutbildningen har legat runt 70 procent sedan 2010.¹⁷¹ Det är inte lämpligt att för ensidigt rikta uppmärksamheten mot snabb genomströmning, eftersom elever för att klara vidare studier behöver få utveckla bredd och djup i kunskaperna, men genomströmningen är ett sätt att mäta utbildningens effekt.¹⁷²

Läromedel i den kommunala vuxenutbildningen

Utbud

Sverige har, som framgår av ovan, ett relativt omfattande system för kommunal vuxenutbildning och antalet elever är större här än inom gymnasieskolan. Utbudet av läromedel förefaller generellt sett vara förhållandevis gott men det finns variationer och utmaningar.

Lärare och läromedelsbranschen beskriver att det finns ett relativt stort utbud av läromedel för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Ofta är dessa läromedel identiska med de läromedel som används inom gymnasieskolan men i vissa fall har läromedlen anpassats för målgruppen.¹⁷³ Lärare som har deltagit i utredningens hearings har framhållit att det ofta fungerar bra med läromedel som tagits fram för gymnasieskolan men att det inte alltid är lämpligt att använda dessa läromedel, eftersom texter och bilder ibland snarare utgår från ungdomars verklighet än vuxnas. Detta blir inte minst tydligt inom yrkesutbildningar där många elever inom vuxenutbildningen har yrkeserfarenheter som har betydelse för deras kunskapsutveckling. Utredningen har exempelvis fått beskrivet för sig att läromedel för utbildningar inom vård och omsorg, som är den vanligaste yrkes-

¹⁷⁰ Skolverket (2020f).

¹⁷¹ Skolverket (2019h).

¹⁷² Av SOU 2013:20 framgår att resurser inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå riskerar att inte användas effektivt och att detta kan leda till långa studietider och en hög andel studieavbrott. Genomströmningen i vuxenutbildningen diskuteras också i SOU 2018:71.

¹⁷³ Uppgift från Läromedelsbranschen den 13 april 2021.

inriktningen inom kommunal vuxenutbildning, vanligen utgår från att eleverna är nybörjare, trots att vuxna elever, till skillnad från elever som läser yrkesprogram i gymnasieskolan, ofta redan har yrkeserfarenheter från vården.

När det gäller vuxenutbildningen på grundläggande nivå finns det enligt distributionsföretaget Läromedia bokhandel läromedel som tagits fram specifikt för denna målgrupp inom svenska, svenska som andraspråk, samhällskunskap, engelska, matematik och naturkunskap. Enligt distributionsföretaget är urvalet däremot sämre i kemi, biologi, fysik, religion och geografi.¹⁷⁴ Lärare inom vuxenutbildningen beskriver att det händer att läromedelsföretagen hänvisar till sina läroböcker avsedda för undervisning på högstadiet i ämnen där det saknas läromedel som är särskilt framtagna för vuxenutbildning. Det är emellertid, som nämnts ovan, viktigt att läromedel som används i grundläggande vuxenutbildning innehåller texter, bilder och exempel som vuxna kan relatera till. Läromedel som tagits fram för grundskolan upplevs därför, enligt de lärare som utredningen varit i kontakt med, sällan som relevanta för vuxna elever.

Utbudet av läromedel för svenska för invandrare är relativt gott, enligt läromedelsbranschen och de lärare som utredningen mött i sitt arbete.

Förutsättningar påverkar tillgång, val och användande av läromedel

Ett tillfredsställande utbud innebär, som nämnts ovan, inte att tillgången för lärare och elever på skolorna alltid är god. Lärare som deltagit i utredningens hearings ger en splittrad bild när det gäller tillgången till läromedel inom vuxenutbildningen. Detta hänger sannolikt delvis ihop med att resursfördelningen till vuxenutbildningen lokalt prioriteras mycket olika, vilket exempelvis beskrivs i en statlig utredning från 2020.¹⁷⁵

Förutsättningarna för undervisning inom vuxenutbildning skiljer sig delvis åt från gymnasieskolan och grundskolan. En väsentlig skillnad som påverkar både elever och lärare är att elever inte har rätt till kostnadsfria läromedel inom grundläggande och gymnasial vuxen-

¹⁷⁴ Uppgift från Läromedia bokhandel den 1 april 2021. Läromedia bokhandel är Sveriges största distributör av läromedel och har därmed god överblick över marknaden.

¹⁷⁵ SOU 2020:66.

utbildning. Det har eleverna emellertid rätt till inom svenska för invandrare, sfi.

Det finns exempel på att elever inom vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå får låna läromedel, men det förefaller vara vanligast att eleverna förväntas köpa sina egna läromedel eller låna på bibliotek.¹⁷⁶ Tillgången till läromedel för vuxenutbildning är emellertid, enligt utredningens erfarenhet, sällan tillfredsställande på biblioteken. Elever som utredningen varit i kontakt med beskriver att det ofta är långa köer till just de läromedel som de behöver.

Flera lärare som deltagit i utredningens hearings anger att det är vanligt att elever inte har råd att införskaffa läromedel. Detta får konsekvenser för elevernas utbildning men också för lärarnas arbets-situation och lärarnas val av undervisningsmaterial. Elever som inte har tillgång till läromedel kan få svårt att följa undervisningen och nå målen för utbildningen. För lärarnas del innebär situationen att de ibland strävar efter att planera undervisningen utan läromedel och att de i högre grad väljer att använda kostnadsfria material. Flera lärare beskriver också att priset kan påverka inköpen och att de strävar efter att välja läromedel som är så billiga som möjligt. Detta kan i sin tur påverka kvaliteten i undervisningen.

Lärare och elever inom sfi som deltagit i utredningens hearings har beskrivit att det förekommer att eleverna inte får låna hem läromedel. Beslut om att elever endast får nyttja läromedlen på skoltid förefaller fattas av skolan och verkar ha ekonomiska orsaker. Dels finns det en risk med att böcker förkommer när de lånas hem, dels kan läromedel som inte lånas hem nyttjas av fler elevgrupper parallellt.

Företrädare för Vuxenutbildning i Samverkan, ViS, har även uppgett att tillgången till läromedel inom sfi kan vara begränsad eftersom det finns skolor som avstår från inköp för att böckerna upplevs som för kostsamma. I stället använder lärare inom sfi mycket kopierat och egenproducerat material, anger företrädare för ViS.

I Skolforskningsinstitutets systematiska översikt *Individanpassad vuxenutbildning – med fokus på digitala verktyg* från 2019 nämns att heterogena grupper och kontinuerlig antagning utgör specifika utmaningar inom vuxenutbildningen. Dessa utmaningar behöver bland

¹⁷⁶ Eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek enligt 2 kap. 36 § skollagen (2010:800). Motsvarande lagstiftning finns inte för kommunal vuxenutbildning. I SOU 2021:3 har utredningen föreslagit att regeringen ska tillsätta en statlig utredning som ska utreda om krav på tillgång till bibliotek i förskolan och i den kommunala vuxenutbildningen bör införas.

annat, enligt översikten, mötas med en individanpassad undervisning.¹⁷⁷ Lärare inom den kommunala vuxenutbildningen har i utredningens hearings beskrivit att läromedel ofta är ett värdefullt verktyg när eleverna i undervisningsgrupperna befinner sig på olika kunskapsnivåer. Lärarna framhåller emellertid också att det finns en risk med att elevers arbete blir alltför individuellt inom den kommunala vuxenutbildningen och att det är viktigt att läromedlen uppmuntrar till samarbete och interaktion.

En annan väsentlig skillnad mellan vuxenutbildningen och grund- och gymnasieskolan är att förekomsten av undervisning på distans är högre inom vuxenutbildningen. Både elever och lärare i utredningens hearings har beskrivit att läromedel är särskilt viktiga när undervisningen sker på distans. Gymnasieskolans distansundervisning under coronapandemin, tycks också enligt Läromedelsföretagen, ha påverkat inköpen av läromedel, som ökade med 10 procent under 2020.¹⁷⁸

Redan före coronapandemin skedde en relativt stor andel av utbildningen i den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande och gymnasial nivå i form av distansstudier. År 2019 läste totalt 27 procent av alla elever inom vuxenutbildningen på distans. Vanligast är det att läsa på distans bland eleverna på gymnasial nivå. På grundläggande nivå läste 14 procent av kursdeltagarna på distans.¹⁷⁹

Under våren 2021 genomförde Skolinspektionen med anledning av coronapandemin intervjuer med elever och rektorer i kommunal vuxenutbildning om hur övergången till undervisning på distans fungerade. Majoriteten av de intervjuade eleverna uppgav att de kunde ta del av undervisningen på distans, men inom verksamheter där eleverna hade kort utbildningsbakgrund och ingen tidigare erfarenhet av undervisning på distans innebar övergången stora utmaningar.¹⁸⁰

Ökningen av undervisning på distans har löpt parallellt med ett ökat inslag av upphandlad vuxenutbildning. En uppföljning från Skolverket från 2020 visar att hos enskilda utbildningsanordnare utgör undervisningen på distans en betydande del av undervisningen. Det var enligt uppföljningen drygt tre gånger vanligare med sådan undervisning hos dessa anordnare jämfört med inom vuxenutbild-

¹⁷⁷ Skolforskningsinstitutet (2019a).

¹⁷⁸ Uppgift från Läromedelsföretagen den 17 februari 2021.

¹⁷⁹ Skolverket (2020h).

¹⁸⁰ Skolinspektionen (2021c).

ning i kommunal regi. Uppföljningen visar att kursdeltagare som läser på distans uppnår sämre studieresultat än deltagare som läser på dagtid i klassrummet. Exempelvis får dessa elever sämre betyg jämfört med dem som får klassrumsförelagd undervisning.¹⁸¹

Om den beskrivna ordningen med ett betydande och ökande antal elever som läser vuxenutbildning på distans består, är det angeläget att på olika sätt förbättra förutsättningarna för dessa elever. Ett sätt, som framhållits av lärare och rektorer i utredningens hearings, kan vara att säkerställa tillgången till ändamålsenliga läromedel.

En skillnad mellan gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen är att kurser i vuxenutbildningen får delas upp i delkurser.¹⁸² Läromedlen är dock ofta framtagna för hela kurser. Det gäller exempelvis ett av de läromedel som dominerar marknaden inom svenska som andraspråk. Avsaknad av läromedel framtaga för delkurser innebär att elever kan behöva köpa en lärobok för en hel kurs även om de bara ska läsa en delkurs. Läroboken upplevs som särskilt kostsam, när endast en del av den används.

5.6 Statliga insatser för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen

Nedan redogörs för några av de större statliga insatser som under de senaste tio åren genomförts i syfte att skapa bättre förutsättningar för god undervisning och goda kunskapsresultat för alla elever. Beskrivningarna har relevans mot bakgrund av utredningens förslag om att öka statens möjlighet att även nyttja läromedel som ett verktyg för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisning.

Utredningen beskriver nedan även regeringens uppdrag till Kulturrådet för att främja läsning inom förskolan genom att stärka tillgången till böcker. Denna insats skiljer sig från övriga på så vis att den syftade till att öka tillgången till fysiska resurser. Utredningen beskriver i konsekvensutredningen, 7.1.4, de överväganden som gjorts när det gäller ett likartat inköpsstöd för läromedel.

¹⁸¹ Skolverket (2020h).

¹⁸² 2 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

5.6.1 Statsbidrag för likvärdig skola

Skolverket fördelar ett stort antal statsbidrag som kan bidra till att kompensera för elevers olika förutsättningar och öka likvärdigheten, exempelvis personalförstärkning inom elevhälsa och specialpedagogik och lärarlönelyftet. Sedan 2018 fördelar Skolverket även ett statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet.¹⁸³

Bakgrunden till att regeringen införde bidraget är att skillnaderna i skolresultat mellan grundskoleelever med olika socioekonomisk bakgrund har ökat. För att underlätta för skolhuvudmännen att använda bidraget har det fått en konstruktion som delvis skiljer sig från andra statsbidrags. Bidragsbeloppet är viktat utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar, men huvudmännen får själva välja vilka specifika insatser de vill använda bidraget till utifrån sina lokala behov.¹⁸⁴ Den aktuella statsbidragsförordningen innehåller inga regler som hindrar att bidraget används för att stärka tillgången till läromedel.

Skolverket ger på sin webbplats flera exempel på insatser som statsbidraget kan användas till. Det handlar om insatser på huvudmannanivå, insatser på skolnivå och insatser i klassrummet. Sammanlagt ges femton olika förslag på insatser som bidraget kan nyttjas till, exempelvis kompetensutveckling och handledning till lärare. Inget av de förslag som Skolverket ger handlar om läromedel, lärarhandledningar eller undervisningsmaterial.¹⁸⁵

Skolverket valde initialt att samla in förhållandevis lite information om hur huvudmännen använde bidraget, i linje med principen om att det är huvudmännen själva som väljer insatser och ansvarar för att de följer regelverket. Det räckte inledningsvis att huvudmännen kunde redovisa hur de fördelat bidraget på ett antal förutbestämda kostnadsposter (personal, elevhälsa, kompetensutveckling, lärverktyg och övrigt). Redovisningen gav därmed inte information om inriktningen på insatserna utan endast om vilka typer av kostnader som huvudmännen använt bidraget till. Enligt huvudmännens redovisningar till Skolverket använde de större delen av bidraget under 2018 och 2019 till personalkostnader – 69 procent 2018 och 76 procent 2019. Huvudmännen satsade i mindre utsträck-

¹⁸³ Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

¹⁸⁴ Statskontoret (2021).

¹⁸⁵ Skolverket (2021).

ning på kompetensutveckling, lärverktyg (vilket inkluderar läromedel) och elevhälsa. En mycket liten del av bidraget användes till kategorin övrigt.¹⁸⁶

Sedan 2021 behöver huvudmännen i samband med ansökan ange en plan för de insatser som de har för avsikt att genomföra.¹⁸⁷ Utredningen har tagit del av 2021 års inkomna planer, för att få en mer detaljerad bild av hur bidraget används. De planer som utredningen studerat är inrapporterade från de 696 huvudmän som Skolverket fattat beslut om per den 19 mars 2021. Det totala antalet planer är 4 029 (flera skolhuvudmän har skickat in mer än en plan). Ytterligare 78 huvudmän har ansökt om bidraget men en granskning i enlighet med förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling pågår och Skolverket lämnade därför inte ut dessa vid tiden för utredningens analys.

Av de 4 029 planerna innehåller sammanlagt 79 ordet läromedel. I 59 av dessa planer framgår det att statsbidraget ska användas till inköp av digitala läromedel. Endast 18 planer beskriver inköp av läromedel mer generellt (även dessa kan vara helt eller huvudsakligen digitala, men detta framgår inte av planen). Två av planerna nämner både tryckta och digitala läromedel. Utredningen noterar att knappt två procent av skolhuvudmännens planerade insatser för att stärka likvärdigheten innefattar satsningar på läromedel och av dessa är ungefär tre fjärdedelar satsningar på digitala läromedel.

Statskontoret har i en rapport från 2021 funnit att likvärdighetsbidraget i stort sett fungerar i enlighet med regeringens intentioner. Statskontoret konstaterar att huvudmännen söker och använder bidraget till att utforma insatser som syftar till att stärka likvärdighet och kunskapsutveckling utifrån lokala behov och prioriteringar. Samtidigt noterar Statskontoret att bidragets konstruktion med en bred målgrupp och ett brett användningsområde medfört att bidraget till viss del har fått karaktären av ett allmänt kvalitetshöjande bidrag, snarare än ett bidrag som mer specifikt kompenserar för elevers skilda socioekonomiska förutsättningar. Om regeringen vill att bidraget ska ha en tydligare inriktning mot socioekonomiskt kompenserande insatser, anser Statskontoret att det behöver framgå i utformningen och styrningen av bidraget. Exempelvis skulle regeringen, enligt

¹⁸⁶ Statskontoret (2021).

¹⁸⁷ Skolverket ser över möjligheter till utvecklad redovisning av likvärdighetsbidraget i enlighet med direktivet avseende modell för uppföljning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Statskontoret, i högre grad kunna styra vad bidraget ska användas till.¹⁸⁸

5.6.2 Nationella skolutvecklingsprogram

Regeringen gav 2015 Skolverket i uppdrag att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram som riktar sig till huvudmän och skolor.¹⁸⁹ Skolverket erbjuder i dag flera kompetensutvecklings- och stödsatser inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen. Insatserna syftar till att stärka likvärdigheten i skolan och bidra till att skapa förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Nedan beskrivs tre omfattande insatser inom de nationella skolutvecklingsprogrammen.

Matematiklyftet

Matematiklyftet var en kompetensutveckling för matematiklärare som Skolverket ansvarade för och som pågick under tre läsår mellan 2013 och 2016. Satsningen omfattade hela skolväsendet förutom fritidshemmet. Det huvudsakliga syftet med fortbildningen var att genom kollegialt lärande öka lärarnas ämnesdidaktiska kompetens och därmed stärka och utveckla kvaliteten på undervisningen i matematik.

Under perioden 2012–2016 genomförde totalt 35 580 matematiklärare kompetensutvecklingen med statsbidrag, vilket betydde att 76 procent av alla matematiklärare i Sverige hade deltagit i Matematiklyftet, 77 procent av grundskolans lärare och 53 procent av gymnasieskolans lärare.¹⁹⁰ För att nå de identifierade ”vita fläckarna” fick Skolverket i uppdrag ett även fördela statsbidrag 2017–2018. Under det läsåret deltog ytterligare 571 lärare.¹⁹¹

Under de tre huvudomgångarna som pågick mellan 2013 och 2016 kostade satsningen staten cirka 503 miljoner kronor. Den huvudsakliga kostnadsposten var statsbidrag för matematiklärare och handledare, där sammanlagt knappt 347 miljoner kronor utbetalades. Även framtagandet av didaktiskt stödmaterial, så kallade moduler, var en

¹⁸⁸ Statskontoret (2021).

¹⁸⁹ Regeringen (2015b).

¹⁹⁰ Skolverket (2016d).

¹⁹¹ Uppgift från Skolverket den 24 mars 2021.

relativt omfattande kostnadspost om cirka 59 miljoner kronor. Det didaktiska stödmaterialiet vänder sig till lärare och består av vetenskapliga texter och artiklar om matematikdidaktik, filmer, ljudklipp samt webbtexter med instruktioner och frågor för lektionsaktiviteter och det kollegiala lärandet.¹⁹²

Inom matematiklyftet fördelade Skolverket statsbidrag utifrån en särskild statbidragsförordning.¹⁹³ Bidraget lämnades för lärare som deltog i fortbildning och för matematikhandledare samt för övriga kostnader som kunde hänföras till fortbildning eller tjänstgöring. Det var inte möjligt att med stöd av nämnda statbidragsförordning få ekonomiska medel till läromedel eller lärarhandledningar.

Läslyftet

Läslyftet är en annan av Skolverkets kompetensutvecklingsinsatser som bygger på kollegialt lärande med handledare, didaktiskt stödmaterial och statsbidrag. Enligt regeringsuppdraget skulle Läslyftet pågå i tre läsår under perioden 2015–2018. Uppdraget att genomföra Läslyftet har dock förlängts vid ett par tillfällen och det fanns även inför läsåret 2021/22 möjlighet att söka statsbidrag för Läslyftet. Läslyftet riktar sig mot förskolan, förskoleklass, grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Det huvudsakliga syftet med Läslyftet är att ge förskollärare, lärare och skolbibliotekarier vetenskapligt väl underbyggda metoder och beprövade arbetssätt för att utveckla barns språkliga och kommunikativa förmåga samt förbättra elevernas läsförståelse och skrivförmåga.¹⁹⁴

Inom Läslyftet har en del texter tagits fram som syftar till att stärka användandet av läromedel och ge lärare stöd när det gäller valet av läromedel. Det finns bland annat på Lärportalen, där Skolverket publicerar material till exempelvis Läslyftet och Matematiklyftet, en artikel som behandlar hur man kan undervisa om att läsa läromedelstexter.¹⁹⁵

¹⁹² Skolverket (2016d).

¹⁹³ Förordningen (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

¹⁹⁴ Skolverket (2020c).

¹⁹⁵ Wejrum (2021). Lärportalen är en av Skolverkets webbplatser. Där finns bland annat artiklar som uppmärksammar och sammanfattar aktuell forskning, men också undervisningsfilmer och diskussionsfrågor.

Vid tiden för Skolverkets redovisning i maj 2020 hade sammanlagt 30 440 förskolepersonal¹⁹⁶, 34 909 lärare och 5 091 handledare deltagit. Det innebär att cirka 25 procent av samtliga tjänstgörande lärare och förskolepersonal hade deltagit i Läsllyftet inom ramen för statsbidraget. Den totala kostnaden för staten under 2014–2020 uppgick till knappt 640 miljoner kronor.¹⁹⁷ Liksom inom Matematiklyftet var den största kostnadsposten statsbidrag. Inte heller inom Läsllyftet medgav förordningen att medel fördelades till läromedel eller lärarhandledningar.¹⁹⁸

Specialpedagogik för lärande

Skolverket och SPSM har i uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för legitimerade förskollärare och lärare i förskolan, förskoleklassen, grundskolan, sameskolan, utbildning vid särskilda ungdomshem, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning.¹⁹⁹ Syftet med uppdraget är att stärka den specialpedagogiska kompetensen generellt inom berörda skolformer. Innehållet i fortbildningen ska utgå från förskollärarnas och lärarnas behov och vara verksamhetsnära. Uppdraget ska slutredovisas till regeringen i oktober 2023.

I en delredovisning av uppdraget från 2020 framgår att den totala statliga budgeten för insatsen, inklusive personalkostnader, under 2018–2020 var drygt 240 miljoner kronor. Kostnader för statsbidrag utgjorde mer än hälften av denna summa. Även inom ramen för detta uppdrag ges bidrag enligt en särskild statsbidragsförordning.²⁰⁰ Förutsättningarna för att få statsbidrag påminner om dem inom Matematiklyftet och Läsllyftet. Det är således inte möjligt att genom detta statsbidrag få medel till läromedel eller lärarhandledningar.²⁰¹

¹⁹⁶ I Läsllyftet i förskolan deltog både förskollärare och annan personal, till exempel barnskötare. I redovisningen benämns båda dessa kategorier som förskolepersonal.

¹⁹⁷ Skolverket (2020c).

¹⁹⁸ Förordning (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling.

¹⁹⁹ Regeringen (2018d) och regeringen (2020f). Målgruppen förändrades i och med uppdraget från 2020. 2018–2020 var målgruppen lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan.

²⁰⁰ Förordningen (2015:938) om statsbidrag för handledare i specialpedagogik.

²⁰¹ Förordning (2015:938) om statsbidrag för handledare i specialpedagogik.

5.6.3 Samverkan för bästa skola och insatser för nyanlända elever

Regeringen har även uppdragit åt Skolverket att genomföra andra insatser som syftar till att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Här beskrivs två av dessa insatser som bygger på ett närmare samarbete mellan staten, genom Skolverket, och huvudmännen: Samverkan för bästa skola och insatser för nyanlända elever.

Samverkan för bästa skola

Regeringen har sedan 2016 uppdragit åt Skolverket att i dialog med huvudmän genomföra insatser i syfte att höja kunskapsresultaten i skolan samt öka måluppfyllelsen i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Insatserna, som går under namnet Samverkan för bästa skola, syftar även till att öka likvärdigheten inom och mellan skol- och förskoleenheter. Insatserna riktas till skolenheter med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand.²⁰²

Genom en dialog om mål, resultat, orsakssamband och förbättringsåtgärder samverkar Skolverket med de berörda huvudmännen för att identifiera vilka specifika insatser som kan förväntas förbättra resultaten på varje utvald skolenhet. Ansvarsfördelningen mellan Skolverket och respektive huvudman regleras sedan i en överenskommelse. Till denna biläggs en åtgärdsplan där man bland annat preciserar vilka utvecklingsinsatser som ska genomföras.²⁰³

De vanligast förekommande utvecklingsinsatserna har hittills varit inom området styrning och utveckling av verksamheten. I en redovisning från 2020 skriver Skolverket att myndigheten framöver avser att utveckla former för att ge ett starkare stöd till rektorer i arbetet med att analysera, utveckla och följa upp kvaliteten i undervisningen. Syftet med detta är att säkerställa att det genomförs fler insatser som riktar sig mot utveckling av undervisningen och att dessa leder till ökade kunskapsresultat och måluppfyllelse.²⁰⁴

²⁰² Regeringen (2019c).

²⁰³ Skolverket (2016e).

²⁰⁴ Skolverket (2020i).

Exempel på sådana utvecklingsinsatser som genomförs inom ramen för Samverkan för bästa skola är arbete inom fälten språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, formativ undervisning och ledarskap i klassrummet. Utvecklingsinsatserna har olika inriktning, men har det gemensamt att de eftersträvar att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande. Det finns också ofta inslag av kompetensutveckling i kombination med till exempel handledning.²⁰⁵

Enligt uppgift till utredningen har Samverkan för bästa skola inte genomfört några särskilda insatser som syftar till att förbättra *tillgången* till läromedel. Däremot kan *användningen* av läromedel, enligt Skolverket, ha varit en del av innehållet i de insatser som syftar till att öka undervisningens kvalitet.²⁰⁶ Regeringsuppdraget om Samverkan för bästa skola hindrar emellertid inte satsningar som stärker såväl tillgången till som användningen av läromedel. Se vidare 5.8.1.

Skolverkets sammanlagda kostnad för Samverkan för bästa skola under 2020 uppgick till 162,3 miljoner kronor.²⁰⁷

Stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska

Skolverket har sedan 2015 i uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända. Regeringen har gjort vissa förändringar i uppdraget sedan det formulerades första gången. Ursprungligen vände sig insatserna till personal inom grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolans introduktionsprogram. Målgrupperna kompletterades 2017 med ytterligare personal inom gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och 2018 utvidgades uppdraget till att även omfatta vuxenutbildningen.²⁰⁸

Skolverket har genomfört uppdraget genom det som myndigheten benämner generella och riktade insatser. De generella insatserna avser stöd som är öppna för alla inom de olika målgrupperna. De riktade insatserna avser däremot utvecklingsinsatser för specifika huvud-

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Uppgift från Skolverket den 15 juni 2021. Exakt i vilken utsträckning detta sker finns inte dokumenterat.

²⁰⁷ Skolverket (2020i). Skolverket ger inom ramen för detta uppdrag även ekonomiskt stöd för visa personalkostnader, se förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

²⁰⁸ Regeringen (2015c), regeringen (2017b) och prop. 2017/18:1.

män. Skolverket väljer varje halvår med hjälp av urvalskriterier ut och erbjuder ett antal huvudmän ett treårigt samarbete inom detta uppdrag.²⁰⁹ De skolhuvudmän som erbjuds stöd får tillgång till två personer från Skolverket som fungerar som processtödjare. Totalt har Skolverket samverkat med 147 huvudmän sedan starten.²¹⁰

Skolverket anger i sin redovisning från 2020 exempel på insatser som huvudmän valt att genomföra för att verksamheterna ska utvecklas när det gäller undervisningens kvalitet och likvärdighet. Det handlar om utbildning i språk- och kunskapsutvecklande arbetsätt och utbildningsinsatser om hur digitala verktyg kan användas i undervisningen för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska. För gymnasie- och gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen har det även genomförts utbildningar eller utvecklingsarbete om undervisning på introduktionsprogrammen, till exempel om grundläggande läs- och skrivundervisning. Skolverket anger att ”en gemensam nämnare för alla insatser inom detta område är att de syftar till att förbättra kvaliteten på och tillgängligheten till undervisningen samt till att ge personal och elever användbara verktyg för lärande”.²¹¹

Med användbara verktyg åsyftas metoder och strategier men även exempelvis digitala verktyg. Enligt uppgift till utredningen har Skolverket emellertid inom ramen för detta uppdrag inte genomfört några särskilda insatser som syftar till att förbättra tillgången till eller användandet av läromedel.²¹²

Kostnaden för att genomföra insatser inom ramen för detta uppdrag uppgick 2020 till 179 miljoner kronor.²¹³

5.6.4 Läsförämjande insatser för förskolan

Kulturrådet fick 2018 i uppdrag av regeringen att genomföra en satsning med syfte att stärka förskolornas läsförämjande arbete och skapa intresse för läsning hos både barn och föräldrar.

²⁰⁹ I urvalen används ett antal fastställda urvalskriterier med mått som bland annat rör barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska, vårdnadshavarens utbildningsnivå och bostadsområdets socioekonomiska status.

²¹⁰ Skolverket (2020j).

²¹¹ Ibid, s. 17.

²¹² Uppgift från Skolverket den 11 maj 2021.

²¹³ Skolverket (2020j).

Uppdraget bestod i att erbjuda ett brett urval av lämpliga titlar inom såväl olika genrer som på olika språk och att se till att förskolorna kunde beställa titlarna och få dem distribuerade till sig utan kostnad. Dessutom skulle Kulturrådet tillhandahålla en handledning om läsfrämjande verksamhet i förskolan.²¹⁴

Urvalet av sammanlagt 172 böcker utgick huvudsakligen från 2018/19 års Barn- och ungdomsbokskatalog, där Kulturrådet presenterar böcker från det senaste årets utgivning.²¹⁵

Av uppdragets 50 miljoner kronor avsattes hela summan utom 1 miljon kronor till böcker.²¹⁶ Pengarna fördelades efter rekvisition till respektive kommun. Summan baserades på antal förskolor, kommunala såväl som enskilda, i respektive kommun. Samtliga kommuner rekvirerade medel och hela beloppet var utbetalt under slutet av 2018. Totalt fick varje förskola drygt 4 000 kronor att beställa böcker för från leverantören. Detta innebar, enligt Kulturrådet, i genomsnitt 40–50 böcker per förskola.²¹⁷

5.7 Aktuella utmaningar och behov

5.7.1 På många skolor prioriteras inte inköp av läromedel

En viktig förutsättning för att elever ska få tillgång till läromedel är att det finns ekonomiskt utrymme på skolan för att göra inköp och att läromedel prioriteras. Skolhuvudmän och rektorer förefaller inte alltid i tillräcklig grad säkerställa att skolor prioriterar inköp av läromedel.

Enligt de hearings som utredningen genomfört är det relativt ovanligt att rektorer mer aktivt arbetar för att säkerställa att elever har tillgång till aktuella läromedel. Detta överensstämmer med Skolinspektionens iakttagelser från granskningen av skolors kvalitets-säkring och val av läromedel med fokus på läromedel i samhälls-orienterande ämnen i årskurs 7–9 från 2021.²¹⁸

²¹⁴ Regeringen (2018c).

²¹⁵ Kulturrådet (2018).

²¹⁶ 1 miljon kronor avsattes till upphandlingskostnader, informationsmaterial, arvoden till sakkunniga och övriga administrativa kostnader som uppstod i samband med uppdragets genomförande.

²¹⁷ Kulturrådet (2018). Efter att slutdatum passerat hade 9 732 förskolor, enligt Kulturrådets redovisning, beställt bokgåvor för cirka 47,5 miljoner kronor. Drygt 700 förskolor hade trots upprepade påminnelser inte lagt någon beställning.

²¹⁸ Skolinspektionen (2021b).

Det är inte klarlagt i vilken utsträckning det är de ekonomiska ramarna som begränsar elevers tillgång till läromedel. Enligt Skolinspektionen varierar det hur pass begränsade lärarna beskriver att de är av ekonomi när det gäller inköp av läromedel,²¹⁹ men i bland annat Läromedelsförfattarnas enkätundersökning från 2020 uppger de flesta lärarna att just ekonomin ofta är det som inskränker möjligheterna att köpa in läromedel. Enligt denna undersökning kan i dag bara 10 procent av lärarna i grund- och gymnasieskolan köpa in alla de läromedel som de anser att de behöver.²²⁰

Även Skolverkets undersökning Attityder till skolan visar att en relativt stor andel lärare saknar tillgång till undervisningsmaterial. I en rapport från 2019 svarar en tredjedel att de är missnöjda med tillgången.²²¹

I Skolinspektionens granskning om läromedel i kemi från 2011 konstateras också att drygt en tredjedel av de besökta skolorna inte ger eleverna tillgång till läromedel som är tidsenliga.²²² Kvalitetsgranskningen är numera tio år gammal men försäljningsstatistik, enkäter och lärares beskrivningar indikerar att situationen inte har förbättrats sedan granskningen genomfördes.

Sammantaget uppskattar utredningen, med utgångspunkt i ovan angivna undersökningar att många skolor inte prioriterar inköp av läromedel.

Av Läromedelsföretagens och Läromedia bokhandels försäljningsstatistik framgår dessutom att skillnaderna mellan skolor förefaller vara stora när det gäller hur mycket pengar som avsätts för inköp av läromedel. Utredningen konstaterar att detta kan få negativa konsekvenser för likvärdigheten i landet.

Som framgår av 5.3.2 finns det indikationer på att tillgång till läromedel har viss koppling till elevers socioekonomiska situation. Det förefaller också finnas systematiska skillnader mellan skolformer. När det gäller svenska för invandrare där eleverna, liksom inom grund- och gymnasieskolan, får kostnadsfria läromedel, är skolhuvudmännens utgifter för läromedel, enligt försäljningsstatistiken, avsevärt lägre än för grund- och gymnasieskolan. Enligt försäljningsstatistiken är kostnaden för läromedel per elev och år också högre

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Läromedelsförfattarna (2020).

²²¹ Skolverket (2019g).

²²² Skolinspektionen (2011).

inom gymnasieskolan än inom grundskolan, även om skillnaden mellan dessa två skolformer verkar ha minskat.

Det kan finnas olika förklaringar till att kostnaderna mellan skolformer varierar. Läromedel för elever inom gymnasieskolan är ofta mer omfattande än inom grundskolan och de är därmed mer kostsamma. Det är emellertid också möjligt att skillnaderna mellan hur stora summor som avsätts per elev inom exempelvis grundskolan respektive gymnasieskolan delvis bottnar i skiftande ekonomiska prioriteringar och i varierande undervisningstraditioner som hänger samman med bland annat elevernas ålder.²²³

Avsaknad av aktuella läromedel påverkar både elever och lärare. För eleverna kan bristen på läromedel bland annat inverka negativt på deras kunskapsutveckling och deras möjlighet att arbeta vidare på egen hand. Gamla läromedel kan medföra att elever tar del av felaktiga eller obsoleta faktauppgifter och beskrivningar. Inaktuella läromedel kan också påverka elevernas tillit till undervisningsmaterialet och ibland även till skolan. Koherensen med aktuella kurs- och ämnesplaner brister ofta i äldre versioner av läromedel. Vidare kan kopplingen till aktuell forskning inom ämnet och ämnets didaktik vara försvagad.

För lärare innebär avsaknaden av aktuella läromedel att de behöver välja mellan att använda äldre läromedel och att ersätta eller komplettera befintliga läromedel med andra resurser eller ta fram helt eget material. Det är problematiskt dels därför att detta material sällan är kvalitetsgranskat på samma sätt som ett läromedel, dels därför att arbetet med att sammanställa material eller presentationer kan vara tidsödande för läraren.

Lärare är inte heller utbildade för att ta fram undervisningsmaterial och avsaknaden av en redaktörs kunskap om till exempel bilder och formgivning kan bli kännbar. För elever kan uppgifter som bygger på lärares egenproducerade material vara utmanande, särskilt för elever med läs- och skrivsvårigheter som till exempel kan ha behov av upplästa texter. Konsekvenserna av att inköp av läromedel inte prioriteras kan alltså bli negativa både för lärarnas arbetsförhållanden, för undervisningens kvalitet och för elevers lärande och tilltro till skolan.

Många lärare upplever en stressad arbetssituation, vilket framkom exempelvis i OECD-undersökningen Talis från 2018 som

²²³ Läromedelsföretagen (2021a).

visade att 40 procent av lärarna inom grund- och gymnasieskolan känner arbetsrelaterad stress.²²⁴ Det är med anledning av detta särskilt bekymmersamt att de undervisningsmaterial som kan bidra till att göra lärares vardag mindre stressig ibland prioriteras ner. Av regler från Arbetsmiljöverket följer att arbetsuppgifter inte ska ge upphov till en ohälsosam arbetsbelastning och risker kopplade till arbetsbelastning bör undersökas och åtgärdas.²²⁵

Brist på läromedel leder också ofta till att lärare kopierar material. Det merarbete som detta medför är ytterligare ett exempel på hur avsaknad av läromedel blir en arbetsmiljöfråga för läraren. För elever är det dessutom ofta svårare att hålla ordning på en mängd lösblad än på ett läromedel. Kopierandet av läroböcker riskerar också att strida mot de avtal som reglerar detta. Det är exempelvis inte tillåtet att använda kopior i stället för att köpa in läromedel eller att kopiera stora mängder ur ett läromedel, se 5.1.2. Konsekvensen av att skolor inte införskaffar läromedel kan i förlängningen även bli att läromedelsförfattarna inte får ersättning för sitt arbete och att branschen inte får intäkter som kan nyttjas till utveckling av nya läromedel.

När skolor inte prioriterar inköp av läromedel kan lärare också börja söka efter kostnadsfria alternativ. Det finns flera utmaningar med dessa undervisningsmaterial. En uppenbar risk med material som tagits fram av exempelvis en bransch- eller intresseorganisation är att fakta och bilder inte presenteras på ett objektivt sätt och att materialet har ett outtalat syfte att påverka elevernas uppfattningar i olika riktningar. Dessutom har de, åtminstone inte alltid, genomgått noggrann kvalitetsgranskning och såväl ämnets allsidiga belysning som språket kan brista. Vi har även ovan noterat att ändamålsenliga läromedel behöver vara språkligt utmanande för att stärka elevers ämnesspråk. Undervisningsmaterial som produceras för andra syften, exempelvis för att påverka eleverna, riskerar att erbjuda ett mindre utvecklat ämnesspråk, vilket får negativ påverkan på elevers språk- och kunskapsutveckling.

Skolor sparar in på läromedel på olika sätt, dels genom att inte köpa in nya läromedel, dels genom att köpa in färre exemplar. Det sistnämnda innebär att elever ibland inte får tillgång till en egen lärobok, vilket också kan få negativa konsekvenser för lärandet. I många

²²⁴ Skolverket (2020k).

²²⁵ 9 § Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö.

skolor förekommer det att elever får dela på en och samma bok och elever har beskrivit för utredningen att vissa läroböcker inte får lånas hem, vilket gör att det kan bli svårt att studera vidare på egen hand och läsa läxor. Över tio procent av högstadiel eleverna i Läromedelsförfattarnas enkätundersökning från 2020 svarade att de var tvungna att dela lärobok med sina klasskamrater.²²⁶

En av lärarstudenterna svarar i utredningens enkät: ”Det är sorgligt att se en hel skola dela på en halv klassuppsättning böcker och enbart förlita sig på lärarens förmåga att skapa eget material för eleverna.” Flera yrkesverksamma lärare har också i utredningens hearings framhållit att brist på aktuella läromedel särskilt försvårar arbetet för lärare som är nya i yrket.

God tillgång till ändamålsenliga läromedel kan vara ett sätt att stärka läraryrkets attraktivitet. Skolverket har understrukit att det behöver utvecklas insatser för att de som väljer lärarutbildningar ska fullgöra dem.²²⁷ En sådan väsentlig insats borde vara att säkerställa att lärarstudenter och lärare, under den verksamhetsförlagda delen av utbildningen och när de är nya i yrket, har tillgång till ändamålsenliga resurser såsom aktuella läromedel och lärarhandledningar.

Bristen på läromedel är som redovisats delvis en konsekvens av ekonomiska förhållanden, men också av otillräcklig kunskap och medvetenhet om vilken betydelse som läromedel och lärarhandledningar kan ha bland annat för likvärdighet, elevers språk- och kunskapsutveckling och lärares arbetsmiljö. Det finns också en bristande förståelse för vad som skiljer läromedel från andra lärverktyg, vilket delvis hänger samman med avsaknaden av en definition av läromedel. När det gäller behoven av större medvetenhet och ökad kunskap redogör vi mer ingående för dessa i kapitel 4.

De förslag som beskrivs i 4.7 som syftar till att öka kunskapen om läromedel förväntas också få betydelse för hur skolor prioriterar när det gäller budgetanslag för undervisningsmaterial. Utredningens bedömning är att bredare och djupare kunskap kan leda till ökade insikter om att budgeten för läromedel behöver vara tillräcklig för behovet. Utredningen uppskattar också att preciserad statistik med information även specifikt om läromedel kan verka i denna riktning.

²²⁶ Läromedelsförfattarna (2020).

²²⁷ Skolverket (2019c).

5.7.2 Utbudet på läromedel brister inom en del ämnen och för några elevgrupper

Såväl för elever som för lärare är läromedel ett värdefullt verktyg. Vi har i 3.3 redogjort för hur läromedel bland annat kan bidra till att öka likvärdigheten, stödja elevers lärande och minska lärares arbetsbörda. Forskare har kunnat belägga att läromedel fyller en väsentlig funktion för elevers resultat. Med denna utgångspunkt är det viktigt att alla elever och alla lärare har tillgång till läromedel. Ändå råder det brist på läromedel inom vissa ämnen och för vissa elevgrupper. Det rör sig bland annat om läromedel för elever med funktionsnedsättning, läromedel i nationella minoritetsspråk, läromedel anpassade för äldre elever med begränsad läs- och skrivförmåga samt läromedel för flera av yrkesämnena, modersmål och ämnen inom det praktisk-estetiska fältet.

Utredningen har varit i kontakt med lärare som undervisar elever med behov av särskilt stöd och de framhåller att det är centralt för dessa elever att de får tillgång till läromedel som tar hänsyn till elevernas olika behov. Ändamålsenliga och tillgängliga läromedel är ett sätt att sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Utbudet av läromedel brister främst på grund av att efterfrågan inom vissa områden är lägre. Låg efterfrågan innebär att volymerna blir så små att läromedel inte är lönsamma att producera. Underskottet på vissa läromedel kan emellertid även bero på att läromedelsbranschen inte uppfattat att det faktiskt existerar en efterfrågan på läromedel inom ett visst ämne eller för en viss elevgrupp.

Utöver de låga volymerna finns det vissa specifika utmaningar med att ta fram läromedel inom de ämnen som beskrivs ovan. Kopplingen till akademien kan delvis vara svag inom vissa ämnen och det kan då vara svårt att rekrytera lämpliga författare och kvalitetsgranskare. En utmaning med att ta fram digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning är att det kräver innovation inom det aktuella området. Mer om det i 5.7.3 nedan.

Bristen på läromedel leder som nämnts ovan bland annat till att lärare producerar eget undervisningsmaterial. Utmaningarna med sådana material, beskrivs i 4.6.3. I flera ämnen kan det bristande utbudet också resultera i att lärare använder material som inte är avsett för elever eller för den aktuella elevgruppen. Exempelvis kan lärare

använda ett material som är framtaget för yngre elever än för den aktuella undervisningsgruppen. Detta kan påverka elevers kunskapsutveckling, självbild och motivation negativt. Dessutom kan sådant material kräva att läraren behöver göra olika former av anpassningar för att stärka elevernas möjlighet att ta till sig texter och bilder. Arbetet med att anpassa material är tidsödande, och risk finns att kvaliteten försämras både avseende innehåll och form.

Delvis förefaller bristen på läromedel i vissa ämnen samvariera med bristen på utbildade lärare. Detta gäller exempelvis läromedel i modersmål och yrkesämnen. Detta samband är bekymmersamt eftersom det innebär att undervisande personal som inte är behöriga lärare behöver kompensera för brist på läromedel, genom att till exempel ta fram eget material eller anpassa befintliga material som egentligen är framtagna för en annan målgrupp. I ett utredningsbetänkande från 2019 framhålls att det kan vara särskilt utmanande för modersmållärare som är nya i yrket eller som saknar pedagogisk utbildning att leta efter, skapa och anpassa texter och övningar till sina olika elevgrupper. Risker är att dessa lärare i högre utsträckning använder läromedel utan att göra de anpassningar som behövs.²²⁸ Det samma gäller rimligen också andra lärare som är nya i yrket eller undervisande personal som saknar pedagogisk utbildning. Det är i detta sammanhang viktigt att framhålla värdet av lärarhandledningar. Riksorganisation Same Ätnam påpekar att bristen på lärarhandledningar i samiska är särskilt oroande eftersom det också råder brist på utbildade lärare för samisk undervisning.²²⁹

Elever med funktionsnedsättning

Myndigheten för tillgängliga medier, som har i uppdrag att främja universell utformning av litteratur, nyheter och samhällsinformation,²³⁰ genomförde 2017, i samverkan med SPSM och Myndigheten för delaktighet, en översyn av tillgången till läromedel för personer med funktionsnedsättning. Översynen visar att det råder stor brist på läromedel som riktar sig till elevgrupper med sådana funktionsned-

²²⁸ SOU 2019:18.

²²⁹ Uppgift till utredningen från Same Ätnam den 5 maj 2021.

²³⁰ 1 § förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.

sättningar som förekommer sällan. Kartläggningen illustrerar även att utbudet av läromedel på teckenspråk upplevs som daterade.²³¹

Dessutom klargör översynen att det för specialskolan och grundrespektive gymnasiesärskolan finns brister i utbudet av läromedel. Detta beror troligen delvis på att många elever inom dessa skolformer har flera funktionsnedsättningar och utbudet för dessa elevgrupper är mindre.²³²

Representanter från Riksförbundet FUB, som arbetar för barn, ungdomar och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning, bekräftar att det saknas läromedel för dessa elever. FUB framhåller att det är väsentligt att alla elever i skolan får tillgång till ändamålsenliga läromedel, även de elever som har behov av läromedel som vänder sig till en mindre elevgrupp.²³³

För de äldre eleverna inom specialskolan och grundsärskolan samt för elever i gymnasiesärskolan är det framför allt brister i utbudet av åldersadekvata läromedel som lyfts fram i den nämnda översynen. För dessa elever är det väsentligt att det finns läromedel som passar deras ålder och som eleverna inte uppfattar som barnsliga.²³⁴ Även riksförbundet FUB har för utredningen framhållit bristen på åldersadekvata läromedel för ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning. När elever med intellektuell funktionsnedsättning tvingas använda läromedel som är avsedda för yngre elever kan det få negativa konsekvenser både för elevernas kunskapsutveckling, engagemang och självkänsla.²³⁵

I kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning läser vuxna med intellektuell funktionsnedsättning. Både läromedelsförfattare, lärare och företrädare för riksförbundet FUB har uttryckt ett behov av läromedel med lättlästa texter och med långsamt stegrad svårighetsgrad anpassade för vuxna elever. Utredningen har tagit del av beskrivningar av att vuxna elever inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning kan få hålla tillgodo med läromedel avsedda för lågstadiet, med ett innehåll som är irrelevant för de vuxna elevernas liv.

Att det råder brist på läromedel för elever med funktionsnedsättning är problematiskt i förhållande till Sveriges förpliktelser enligt

²³¹ Myndigheten för tillgängliga medier & Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018).

²³² Ibid.

²³³ Uppgift från FUB den 7 april 2021.

²³⁴ Myndigheten för tillgängliga medier & Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018).

²³⁵ Uppgift från FUB den 7 april 2021.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Denna konvention anger att tillgänglighet är en grundläggande princip och att personer med funktionsnedsättning har rätt till utbildning på lika villkor.²³⁶ Det går svårt att hävda att elever med funktionsnedsättning får denna rättighet tillgodosedd när det inte finns tillgängliga läromedel.

För att på sikt kunna undanröja hinder är utformning och utveckling av tillgänglig informations- och kommunikationsteknologi en viktig åtgärd. Enligt SPSM görs i dag inte tillräckliga insatser för att främja teknisk innovation av läromedel för elever med funktionsnedsättning.²³⁷ Se vidare 5.7.3.

Nationella minoritetsspråk

Tillgången till läromedel på de nationella minoritetsspråken är begränsad. Det har konstaterats av såväl statliga utredningar som av Europarådet.²³⁸ Bristen på läromedel i dessa språk är bekymmersam bland annat eftersom det allmänna, inklusive skolan, enligt språklagen har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken.²³⁹ En förutsättning för att de nationella minoritetsspråken ska bevaras och utvecklas är att de används, inte bara inom slakten och i samband med vissa aktiviteter eller samtalsämnen utan i många olika sammanhang, både muntligt och skriftligt.²⁴⁰

Läromedelsbranschen har för utredningen uppgett att såvitt de känner till finns det inget eller mycket litet utbud på den kommersiella marknaden av läromedel på nationella minoritetsspråk.²⁴¹ Bristen på läromedel i romani chib var också ett återkommande ämne när Ellen Bijvoet, lektor vid Uppsala universitet, och Kari Fraurud, professor vid Stockholms universitet, genomförde intervjuer med romer i samband med en fördjupad studie av situationen för romani chib i Sverige år 2007.²⁴² Sameskolsstyrelsen påpekar också i sin årsredo-

²³⁶ Artikel 9 och 24 i Förenta nationernas (FN) internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning angagen av FN:s generalförsamling den 13 december 2006.

²³⁷ Uppgift från SPSM den 13 april 2021.

²³⁸ SOU 2020:27 och SOU 2017:91.

²³⁹ 8 § språklagen (2009:600).

²⁴⁰ Bijvoet & Fraurud (2008).

²⁴¹ Uppgift från Läromedelsföretagen den 22 mars 2021.

²⁴² Bijvoet & Fraurud (2007). Studien genomfördes i samarbete med Dimitri Florin, Baki Hasan och Romska referensgruppen vid Språkrådet vid Institutet för språk och folkminnen.

visning för 2020 att det finns ett stort behov av att stärka utbudet av läromedel i samtliga samiska språk.²⁴³

Avsaknaden av läromedel ser delvis olika ut för olika språk och varieteter. På finska är situationen, enligt Institutet för språk och folkminnen, Isof, bättre än för övriga minoritetsspråk.²⁴⁴ För vissa språk, exempelvis finska, kan läromedel till del hämtas från andra länder där språket talas, vilket kan påverka tillgången positivt. Det produceras även en del läromedel i Norge på samiska, men alla jämförelser mellan språk gäller norska och det aktuella samiska språket, vilket ofta uppfattas som utmanande då det ställer krav på lärare och elever att de i viss mån behärskar norska skriftspråk. Det är även problematiskt att norska läromedel förhåller sig till norska läroplaner och kursplaner och inte till svenska. Detsamma gäller de läromedel för undervisning i finska som hämtas från Finland. De läromedel som är skapade för undervisningen i en annan kontext är inte heller alltid innehållsmässigt anpassade till den miljö som eleverna växer upp i.²⁴⁵

Isof har beskrivit för utredningen att det behövs läromedel för hela stadier i grundskolan (årskurs 1–3, 4–6 och 7–9), som överensstämmer med kursplanen för modersmål inom samtliga nationella minoritetsspråk. Det är viktigt, uppger Isof, att det inte bara finns läromedel på nybörjarnivå utan även på mer avancerade nivåer. Dessutom behöver det finnas åldersanpassat material, vilket innebär till exempel att en nybörjare i årskurs 7 inte ska behöva använda ett nybörjarläromedel för årskurs 1. En annan väsentlig aspekt att ta ställning till när det gäller läromedel på nationella minoritetsspråk är att en del elever i tidiga årskurser kan språket hemifrån och därför behöver ett fortsättningsmaterial redan i lägre årskurser. Isof anger också att det finns behov av läromedel för elever inom gymnasieskolan. Detta är betydelsefullt särskilt om språken framöver ska kunna ges som alternativ till andra nybörjarspråk.²⁴⁶ Det är alltså flera kategorier av läromedel som behöver tas fram inom nationella minoritetsspråk.²⁴⁷ Utredningen har kontaktat organisationer för

²⁴³ Sameskolstyrelsen (2020).

²⁴⁴ Institutet för språk och folkminnen (2020).

²⁴⁵ SOU 2006:19 och SOU 2017:91.

²⁴⁶ Se förslag från Isof (2020). För närvarande gäller att en elev som vill få modersmålsundervisning i ett nationellt minoritetsspråk inom gymnasieskolan ska ha goda kunskaper i språket, se 5.1.4.

²⁴⁷ Uppgift från Isof den 26 april 2021.

samtliga nationella minoriteter och urfolket samerna för att ta del av deras kunskaper och erfarenheter om läromedel.²⁴⁸

Riksorganisation Same Ätnam framhåller också att det är viktigt att tänka på samtliga samiska språk. Vissa av språken har, enligt Same Ätnam, knappt något läromedel alls. Vidare påpekar riksorganisationen, liksom Isof, att det behövs åldersanpassade läromedel och läromedel såväl för nybörjare som på avancerad nivå. Läromedel på mer avancerade nivåer har, enligt Same Ätnam, stor betydelse för att det ska finnas språkanvändare som nyttjar språket på flera samhällsliga nivåer, och inte enbart som vardagsspråk.²⁴⁹

Även Svenska Samernas Riksförbund och Renägarnas riksförbund framhåller vikten av att tänka på att samiskan består av flera språk. De framför att det finns viss tillgång till läromedel på nord-samiska, men att utbudet av läromedel på sydsamiska, pitesamiska och lulesamiska är mycket bristfälligt.²⁵⁰

Den samiska ungdomsorganisationen Sáminuorra och den judiska kvinnoorganisationen WIZO framhåller läromedlens betydelse för att stärka språkens status. Sáminuorra betonar att samiskan är en viktig identitetsbärare och att det har avgörande betydelse för barn och unga att språket synliggörs i skolans texter.²⁵¹

Sverigefinländarnas delegation framför att bristen på läromedel i finska riskerar att få flera negativa följdverkningar. Bland annat framhåller delegationen att läromedel på finska har betydelse ur en försörjningsaspekt då Sverige kommer att behöva flera medborgare med goda språkkunskaper i finska bland annat inom äldreården och förskolan. Dessutom, menar Sverigefinländarnas delegation, är läromedel på nationella minoritetsspråk en fråga om stolthet över de språkresurser vi har i det svenska samhället.²⁵²

²⁴⁸ Utredningen har fått svar från representanter från samer, sverige-finländare och judar.

²⁴⁹ Uppgift från Same Ätnam den 5 maj 2021.

²⁵⁰ Uppgift från Svenska Samernas Riksförbund den 7 maj 2021 och från Renägarförbundet den 7 maj 2021.

²⁵¹ Uppgift från Sáminuorra den 6 maj 2021 och WIZO den 26 april 2021.

²⁵² Uppgift från Sverigefinländarnas delegation den 29 april 2021.

Äldre elever med begränsad läs- och skrivförmåga

Elever med begränsad läs- och skrivförmåga, eller som det brukar benämnas begränsad litteracitet, finns såväl i äldre årskurser i grundskolan som i gymnasieskolan och i vuxenutbildningen.²⁵³ Det finns, som framgår av 5.4.3, inga säkra uppgifter om hur stor denna elevgrupp är. Uppgifter från Skolverket visar emellertid att 20 procent av eleverna inom svenska för invandrare, sfi, år 2019 hade en utbildningsbakgrund som var högst sex år lång. Bland dessa finns en grupp elever som ännu inte utvecklat en grundläggande litteracitet.

Lärare har i utredningens hearings påtalat att det råder brist på läromedel för elever med begränsad litteracitet. Bland annat beskriver lärare inom vuxenutbildningen att det behövs mer läseböcker med åldersadekvata texter.

Yrkesämnen

När det gäller yrkesämnen förefaller tillgången delvis vara beroende av antal elever på olika yrkesprogram.²⁵⁴ Att tillgången inom dessa ämnen varierar och ibland är mycket bristfällig bekräftas av utredningens kontakter med läromedelsbranschen och de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning.

Som exempel kan nämnas att Naturbruksskolornas Förening i början av 2021 gjorde en inventering av läromedel för naturbruksprogrammet som visar på bristande tillgång inom detta område, exempelvis i kursen Naturbruk som är gemensam för alla elever på Naturbruksprogrammet och för kurser inom djurvård.²⁵⁵

Flera representanter från de nationella programråden har också angett att bristen på läromedel inom yrkesämnen är särskilt bekymmersam med tanke på att det ofta saknas utbildade yrkeslärare. Den olikvärdighet som uppstår genom bristande tillgång på behöriga lärare förstärks av att de personer som anställs som lärare inte har tillgång till ändamålsenliga läromedel.²⁵⁶

²⁵³ Motsvarande gäller även specialskolan, sameskolan, grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna.

²⁵⁴ Uppgift från de nationella programråden den 17 februari 2021 och Läromedelsbranschen den 22 mars 2021.

²⁵⁵ Uppgift från Naturbruksskolornas förening den 2 mars 2021.

²⁵⁶ Enligt 10 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ansvarar Skolverket för de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning. Skolverket arrangerar årligen programråd med branschföreträdare inom de olika yrkesprogrammen.

Bristen på läromedel inom yrkesämnena gör att det i vissa fall i stället används facklitteratur i undervisningen. Facklitteraturen är inte anpassad för gymnasial yrkesutbildning och är ibland mer avancerad än nödvändigt. Det gör att det kan vara svårt för elever med lägre motivation eller för elever i behov av särskilt stöd att ta del av litteraturen, enligt Naturbruksskolornas Förening.

Det finns, som nämnt i 5.4.4, branschorganisationer som ansvarar för att ta fram undervisningsmaterial inom yrkesämnena. Skillnaderna mellan branschernas ekonomiska förutsättningar är emellertid stora och det leder till en bristande likvärdighet mellan yrkesämnena.

Gymnasiesärskolans yrkesutbildningar

När gymnasiesärskolan reformerades 2013 syftade det bland annat till att utbildningen skulle ha mer fokus på lärande och kunskapsutveckling och på att ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning skulle kunna bidra i arbetslivet efter slutförda gymnasiesärskolestudier. I en rapport från Myndigheten för delaktighet från 2020 beskrivs dock att många upplever att de, efter avslutad gymnasiesärskola, inte haft några verkliga möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.²⁵⁷ Ändamålsenliga läromedel skulle kunna vara ett sätt att förbättra villkoren och minska risken för utanförskap för denna elevgrupp. Även företrädare för riksförbundet FUB framhåller att det råder brist på läromedel för gymnasiesärskolans yrkesutbildningar.²⁵⁸

Skolverket fick 2018 i uppdrag av regeringen att utarbeta stöd för att minska svårigheter för etablering på arbetsmarknaden för elever med intellektuell funktionsnedsättning. I maj 2021 redovisade Skolverket de insatser som myndigheten genomfört för att stärka denna elevgrupps möjligheter till att etablera sig i arbetslivet. Inga insatser för att öka tillgången till ändamålsenliga läromedel har genomförts inom uppdraget.²⁵⁹

²⁵⁷ Myndigheten för delaktighet (2020b).

²⁵⁸ Uppgift från FUB den 7 april 2021.

²⁵⁹ Regeringen (2018b) och Skolverket (2021i).

Modersmål

Även inom modersmål saknas ofta läromedel. Såväl lärare som läromedelsbranschen beskriver att det finns ett mycket litet utbud av läromedel i modersmål på den kommersiella marknaden. Denna uppgift bekräftas också av Skolverket.²⁶⁰

I ett utredningsbetänkande från 2019 om bland annat modersmålsundervisning framgår att det finns ett samband mellan elevers deltagande i modersmålsundervisning i grundskolan och behörighet till gymnasieskolans nationella program. Elever som deltar i modersmålsundervisning uppnår, enligt betänkandet, bättre studieresultat, även med hänsyn tagen till andra variabler som påverkar studieresultaten. Även om det inte går att fastställa att det är själva modersmålsundervisningen som leder till bättre utfall, finns det forskning som visar att en kvalitativ modersmålsundervisning har betydelse för elevers studieresultat. I betänkandet framhålls också att det finns behov av att utveckla modersmålsundervisningen och att bristen på lämpliga läromedel är ett återkommande tema i de undersökningar som behandlar modersmålsundervisning. Det beskrivs även att många modersmåls lärare upplever att de måste ägna mycket tid åt att leta efter, skapa och anpassa texter och övningar till undervisningen.²⁶¹

Det förefaller också finnas behov av läromedel i andra ämnen, såsom historia och biologi, på andra språk än svenska. En statlig utredning från 2017 om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser pekade på att det är svårt att utveckla kunskaper utan att förstå det språk som läraren talar eller som läromedlen är skrivna på. Huvudmän som den utredningen hade intervjuat uppgav att det var fördelaktigt att kunna få höra eller läsa en lärobok på både sitt modersmål och svenska och efterfrågade mer sådana läromedel, för att elever, lärare och föräldrar lättare skulle kunna följa med och vara delaktiga i undervisningen.²⁶²

²⁶⁰ Uppgift från Skolverket den 11 maj 2021.

²⁶¹ SOU 2019:18.

²⁶² SOU 2017:54.

Det praktiskt-estetiska fältet

När det gäller ämnen inom det så kallat praktisk-estetiska fältet tycks efterfrågan på läromedel ha ökat de senaste åren. Flera lärare beskriver dock att det fortfarande saknas läromedel inom dessa ämnen, även om det på senare tid tillkommit en del digitala läromedel inom det praktisk-estetiska fältet.

Läromedelsföretagen instämmer i att utbudet stärkts men uppger att det fortfarande är ganska litet inom dessa ämnen. De framhåller att bristerna i utbud troligen beror på att det av tradition inte har funnits läromedelsanslag på skolorna för ämnen inom det praktisk-estetiska fältet.²⁶³

Läromedels betydelse för likvärdighet gäller inte bara traditionellt textrika ämnen. Lärare och lärarstudenter i ämnen inom det så kallade praktisk-estetiska fältet liksom inom yrkesämnena framhåller för utredningen att bristen på läromedel i vissa fall påverkar likvärdigheten negativt.

5.7.3 Det finns behov av teknisk innovation när det gäller läromedel för elever med funktionsnedsättning

Anpassning av läromedel kräver i dag nya strategier och kompetenser samt mer ekonomiska resurser än tidigare eftersom de ofta är tekniskt avancerade och innehåller digitala komponenter. SPSM har framhållit för utredningen att den digitala utvecklingen riskerar att leda till att elever med vissa funktionsnedsättningar inte kan ta del av aktuella läromedel och undervisningsmaterial. Flera utmaningar kan uppstå när digitala läromedel ska anpassas till elever med funktionsnedsättningar. Exempelvis kan elever som är blinda inte genomföra så kallade dra- och släpp-övningar, som ibland förekommer i digitala läromedel.

SPSM har värdefull specialistkompetens när det gäller utveckling av läromedel för elever med funktionsnedsättning. För att främja utveckling och teknisk innovation av sådana läromedel anser utredningen dock att SPSM sannolikt behöver komplettera denna kompetens genom ett brett samarbete med läromedelsproducenter, högskolor och universitet samt organisationer och myndigheter.

²⁶³ Uppgift från Läromedelsföretagen den 29 mars 2021.

I 5.7.2 ges exempel på elevgrupper som inte har tillfredsställande tillgång till läromedel. Produktutveckling och innovation är en viktig väg att gå för att stärka alla elevers rätt till likvärdig utbildning.

5.7.4 Många elever i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har inte tillgång till läromedel

Elever inom vuxenutbildningen har, med undantag för elever inom sfi, inte rätt till kostnadsfria läromedel, vilket även nämnts ovan. Lärare som deltagit i utredningens hearings har beskrivit att det är förhållandevis vanligt inom vuxenutbildningen att elever inte har råd att köpa de läromedel som används i undervisningen. Upplagorna på bibliotek är inte heller tillräckligt stora för att möta behoven och elever har återgett att det kan vara stressigt att inte veta om man kommer att kunna få tag i den lärobok som behövs.

Lärare från en kommun beskrev att ungefär en tredjedel av eleverna inte har möjlighet att inskaffa de läromedel som lärarna planerat att använda i undervisningen. Konsekvenser av detta är att vissa elever får sämre förutsättningar än andra samt att lärare väljer bort att använda läromedel i sin undervisning, eftersom de vet att eleverna inte kan köpa in dem och känner att de inte kan kräva det. Det kan i sin tur påverka undervisningens kvalitet negativt.

Det finns exempel på utbildningsanordnare inom vuxenutbildning som valt att köpa in läroböcker för att kunna låna ut. Det förefaller dock mer vanligt att det inte finns läromedel att låna för dessa elever. En utbildningschef och rektor vid en enskild utbildningsanordnare beskrev i ett e-brev till utredningen att man inom organisationen fattat beslut om att låta alla elever bekosta sina egna läromedel i första hand av ekonomiska skäl: ”vi följer regelverk/styrdokument, men främst så är det en ekonomisk fråga då ersättningen (pris/poäng) ger extremt lite utrymme för extra kostnader”.

I en statlig utredning från 2018 konstateras att målgruppen för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har förändrats. En högre andel av dessa elever har i dag jämfört med tidigare andra modersmål än svenska. Eleverna har också i många fall flera skolmisslyckanden bakom sig eller kan på andra sätt ha behov av en anpassad vuxenutbildning.²⁶⁴

²⁶⁴ SOU 2018:71.

En kartläggning av en statlig utredning från 2013 visade att de vuxna eleverna på grundläggande nivå hade låga inkomster, både jämfört med dem som läser på gymnasial nivå och jämfört med genomsnittet i riket. För många av eleverna utgjorde olika former av bidrag en väsentlig del av försörjningen och mer än hälften saknade inkomst från arbete under året. Kartläggningen visade också att eleverna som läste på grundläggande nivå ofta levde i familjer med svag ekonomi, vilket gjorde det svårare att få ekonomiskt stöd från familjen under studietiden. Hälften av eleverna på grundläggande nivå hade enligt kartläggningen studiemedel från Centrala studiestödsnämnden och drygt en tredjedel av dem med studiemedel tog studielån (alltså en sjättedel av det totala antalet elever). Många fick problem med att betala tillbaka sina lån. Återbetalningsproblemen var störst för dem som inte fortsatte studierna efter den grundläggande nivån. Bland dem som enbart studerade på grundläggande nivå var det mer än hälften som någon gång fick ett krav på betalning överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Betalningsproblemen var ofta långvariga, trots att studieskulderna var relativt små. Enligt nämnda utredning var den främsta förklaringen mycket låga inkomster efter avslutad utbildning.²⁶⁵

När ovan nämnda utredning genomfördes 2013 hade elever inom vuxenutbildningen inte möjlighet att finansiera sina studier med bidraget studiestartstöd, något som inrättades 2017, se 5.1.5. Det är rimligt att anta att detta bidrag förbättrat den ekonomiska situationen för vissa vuxna elever. Många av eleverna förefaller emellertid fortfarande ha mycket litet ekonomiskt utrymme och därmed begränsade möjligheter att införskaffa läromedel.

Detta bekräftats både av lärare och företrädare för ViS som vi haft möten med under utredningsarbetet. Eleverna har ofta svårt att bekosta sina läromedel och avstår därför inte sällan från att köpa dem. Detta får konsekvenser för undervisningen. Det finns lärare inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå som väljer att genomföra undervisningen utan läromedel, vilket i sin tur kan få negativa effekter på elevernas språk- och kunskapsutveckling samt deras läsförståelse.

Det finns ofta en välutvecklad andrahandsmarknad för läroböcker inom vuxenutbildningen. Detta underlättar elevernas möjligheter att införskaffa de läroböcker som ska användas men gör att elever som

²⁶⁵ SOU 2013:20.

läser i samma undervisningsgrupp inte sällan har olika versioner av samma läromedel, vilket försvårar lärandet och undervisningen. Äldre versioner kan också innehålla daterad eller rentav felaktig information. Lärare och företrädare för ViS har också beskrivit att en konsekvens av att läroböcker ofta införskaffas på andrahandsmarknaden är att lärare ibland avstår från att byta ut läromedel oavsett brister, för att fler eleverna ska ha möjlighet att köpa billigare, begagnade läroböcker.

Som vi noterat ovan har läromedlet också betydelse för lärarens arbetssituation. Flera lärare som deltagit i utredningens hearings har beskrivit att det kan vara ett omfattande arbete att planera undervisningen parallellt för elever som har läromedel och för dem som inte har det. Dessutom berättar lärarna att de ägnar ansenlig tid åt att kopiera ur läromedel för att kompensera för brister i tillgången.

5.7.5 Läromedel prioriteras inte i insatser som syftar till att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen

När staten genomför insatser och ekonomiska satsningar för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen prioriteras inte frågor som rör läromedel.

De senaste åren har omfattande satsningar gjorts på bland annat kompetensutveckling för lärare samt på statsbidrag till skolhuvudmän för att skapa bättre förutsättningar för alla elevers kunskapsutveckling och för att stärka kvaliteten på undervisningen. Insatserna har varierande karaktär men syftar ofta till att kompensera för elevers olika förutsättningar. Insatserna handlar både om att stärka likvärdigheten inom och mellan skolor. Flera insatser vänder sig direkt till lärare och de handlar ofta om utveckling av undervisningen. Utredningen har undersökt några av de mest omfattande insatser som gjorts på skolans område de senaste åren. Det kan konstateras att läromedel inte nämns, varken i regeringens uppdragsbeskrivningar eller i de regeringsredovisningar som Skolverket lämnat in.

Utredningen har ovan konstaterat att läromedel kan fylla flera väsentliga funktioner för elevers lärande. Läromedel kan också spela en viktig roll för lärares undervisning. Det vore därmed rimligt att statliga insatser i högre grad även förhöll sig till tillgång till och användande av läromedel.

Det enda uppdrag som utredningen anträffat som har den uttalade utgångspunkten att stärka tillgången till böcker är den statliga satsningen på läsfrämjande insatser för förskolan, se 5.6.4. Denna insats resulterade i en omfattande förstärkning av barnböcker på landets förskolor.

Ovan beskrivs även det statsbidrag för likvärdig skola som infördes 2018, riktat mot huvudmän för förskoleklass, grundskola och fritidshem. Till skillnad från flera andra statsbidrag på skolområdet, kan huvudmännen inom detta bidrag själva välja vilka insatser de vill använda bidraget till. Här är det alltså möjligt att exempelvis förbättra tillgången till läromedel inom ett visst ämne eller för en viss elevgrupp. Utredningens granskning av huvudmännens planer för 2021 års bidrag visar emellertid att mycket få huvudmän avser att nyttja bidraget till läromedel och att de som avser att göra det i huvudsak planerar att använda bidraget enbart till digitala läromedel. Detta är delvis överraskande med tanke på den brist på aktuella läromedel som flera lärare beskrivit i utredningens hearings.²⁶⁶ Över hälften av de tillfrågade rektorerna svarar också i Läromedelsförfattarnas undersökning att ekonomin begränsar möjligheterna att köpa in läromedel.²⁶⁷ Icke desto mindre visar utredningens genomgång att huvudmän och rektorer prioriterar andra utvecklingsinsatser inom ramen för statsbidraget för likvärdig skola.

5.8 Utredningens förslag och bedömningar

5.8.1 Skälen till förslagen

Utredningens förslag:

- Skollagens bestämmelser om elevernas tillgång till böcker och lärverktyg ska förtydligas så att det framgår explicit att tillgången avser de *läromedel inklusive läroböcker* som behövs för en god kunskapsutveckling.
- Skollagen ska ändras så att eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom särskild utbild-

²⁶⁶ Se även Läromedelsförfattarna (2020).

²⁶⁷ Ibid.

ning på grundläggande nivå utan kostnad ska få tillgång till läromedel.

- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att kontinuerligt fördela ett statligt produktionsstöd 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 särskild god kvalitet. Regeringen ska ge Skolverket ekonomiska resurser för detta.
- Regeringen ska ge Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att utreda förutsättningarna för att främja innovation av digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Elever ska ha tillgång till läromedel

Utredningen föreslår att skollagens bestämmelser om elevers rätt att kostnadsfritt få tillgång till böcker och lärverktyg ska ändras så att det explicit framgår att tillgången specifikt avser *läromedel inklusive läroböcker*.

Detta innebär ett förtydligande av regleringen som i dag anger att elever utan kostnad ska ha tillgång till ”böcker och andra lärverktyg”. ”Böcker” i bestämmelsens nuvarande formulering *kan* innebära läroböcker men ordet kan även syfta på skönlitteratur och sådan facklitteratur som inte är producerad med avsikt att användas i undervisningen. Lärverktyg är ett samlingsbegrepp som förvisso inkluderar läromedel och läroböcker men elevers rätt till läromedel behöver, konstaterar utredningen, uttryckligen framgå av skollagen. Det bör dock noteras att det redan i dag anges i läroplanerna att rektor har ansvar för att alla elever har tillgång till läromedel av god kvalitet. Utredningens förslag innebär således inte något nytt åtagande för skolorna, utan är ett förtydligande i skollagen av den rätt som redan stadgas i läroplanerna.²⁶⁸

Förtydligandet av skollagen förväntas få effekter på hur läromedel prioriteras av skolor och skolhuvudmän, vilket i sin tur kan stärka tillgången till läromedel för alla elever. Förtydligandet kan

²⁶⁸ Att förslaget inte innebär något nytt åtagande medför att den kommunala finansieringsprincipen inte aktiveras, se 7.5.

också bidra till att läromedels betydelse i högre utsträckning framhålls i de utvecklingsinsatser som bland annat Skolverket ansvarar för.

Ändringen innebär en markering som är befogad eftersom läromedel har en särskild betydelse för elevers möjligheter att utvecklas så långt som möjligt. Regeringen konstaterar i denna utredningsdirektiv att tillgång till kvalitativa läromedel kan vara avgörande för undervisningens kvalitet och för att varje elev ska få möjlighet att nå kunskapskraven.²⁶⁹ Utredningen har i detta betänkande kunnat bekräfta detta och elevers rätt till läromedel bör därför tydligt framgå av skollagen.

Utöver att läromedel stödjer elevers lärande och stärker elevers läsförståelse är läromedel ett viktigt verktyg för lärare. Ändamålsenliga läromedel och lärarhandledningar kan bidra till att stärka lärares möjligheter att bedriva god undervisning och till att förbättra deras arbetsituation. Såväl föräldrar som lärare beskriver också att läromedel kan stärka samverkan mellan hem och skola. Dessa funktioner innebär sammantaget att förbättrad tillgång till läromedel kan ha stor betydelse för att öka likvärdigheten.

Med den nuvarande skollagen från 2010 infördes beteckningen ”lärverktyg” för att beskriva den utrustning som eleven behöver i undervisningen. Avsikten var att modernisera språkbruket. Termen lärverktyg sågs ”som en mer aktuell och korrekt beskrivning av de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål”.²⁷⁰ Begreppet inkluderar utöver det som i detta betänkande avses med läromedel också annat som elever har behov av sin utbildning. Det kan handla om datorer, förbrukningsmaterial eller maskiner. Avsikten var sannolikt inte att osynliggöra den betydelse som läromedel har för undervisningen, men en konsekvens kan likväl ha blivit det.

Att särskilt nämna läromedel i skollagen kan motverka tendensen till en negativ diskurs avseende läromedel (se kapitel 4). Den viktiga resurs som läromedel utgör för undervisning har, som vi visat ovan bland annat i 5.6, ofta förbisetts, både i skolpraktiken och i statliga satsningar mot skolan. Att skollagen tydligare klargör elevers rätt till läromedel är ett sätt att betona läromedlens betydelse. Denna markering i skollagen är också i linje med utredningens förslag om att det ska införas en skollagreglerad definition av begreppet läro-

²⁶⁹ Regeringen (2019b).

²⁷⁰ Prop. 2009/10:165 s. 732.

medel och att det ska införas föreskrifter med kvalitetskriterier för läromedel. Kvalitetskriterierna förväntas utgöra en form av garant för att de läromedel som skolor köper in också håller hög kvalitet.

Utredningen menar att det är väsentligt att i regleringen om tillgång inte bara nämna läromedel generellt utan även särskilt nämna läroböcker. Som vi redogör för i 4.2.2 finns det specifika fördelar med att elever får tillgång till läroböcker. Bland annat har lärare och elever för utredningen beskrivit att läroböcker ofta ger en bättre överblick samt är lättare att navigera i. En PISA-rapport från 2021 refererar också till flera undersökningar som framhåller att läsande på papper är mer effektivt än läsande på skärm.²⁷¹ Även en sammanställning av forskningsläget som Skolverket har publicerat drar slutsatsen att läsförståelse blir bättre vid läsning av tryckta texter än av digitala.²⁷²

Regleringen om tillgång till läromedel inklusive läroböcker innebär inte något krav på att lärare i alla lägen ska planera sin undervisning utifrån dessa lärverktyg. Skolor och lärare ska även fortsättningsvis ha pedagogisk frihet att, utifrån gällande kurs- och ämnesplaner samt läroplaner, utforma undervisningen på det vis som de finner mest lämpligt, vilket även innebär att välja vilka undervisningsmaterial som ska användas.

Förändringen föreslås gälla alla skolformer utom förskola. Förskoleklassens syfte och centrala innehåll anges i ett särskilt avsnitt, del 3, i läroplanen för grundskolan.²⁷³ I undervisning i förskoleklassen spelar, som nämnts, läromedel ofta en mindre betydelsefull roll än i äldre elevers skolgång. Eftersom den aktuella regleringen i skollagen, enligt utredningens förslag, rör elevers rätt till kostnadsfria läromedel utifrån vad *som behövs för en god kunskapsutveckling* anser utredningen att förändringen ändå är lämplig också för förskoleklassen. Denna reglering har inte för avsikt att förändra hur undervisningen planeras och genomförs i förskoleklassen. Om lärarna och förskollärarna bedömer att det är mest lämpligt att undervisningen i förskoleklassen bedrivs med få eller inga läromedel är det fortfarande möjligt. Elever i förskoleklass ska emellertid ha samma rätt till kvali-

²⁷¹ OECD (2021). PISA står för Programme for International Student Assessment.

²⁷² Skolverket (2021n). Skolverket har enligt 7 § 2 p. förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk i uppdrag att sammanställa och sprida forskningsresultat inom utbildningsområdet.

²⁷³ Motsvarande gäller läroplanerna för sameskolan och specialskolan.

tativa läromedel som elever i bland annat grundskolan, i de fall som deras lärare bedömer att det behövs för deras kunskapsutveckling.

Utredningen föreslår, som nämnts ovan, även att den nuvarande avslutningen av meningen om tillgång till lärverktyg i lagtexten, ”som behövs för en tidsenlig utbildning”, ska justeras. Denna formulering leder tankarna till att tillgången till läromedel och andra lärverktyg främst syftar till att garantera utbildningens tidsenlighet. Utredningen anser emellertid att det är väsentligt att genom lagtextens formulering betona att läromedels och andra lärverktygs främsta funktion snarare är att stärka elevers kunskapsutveckling. Det är visserligen viktigt att elevers läromedel och andra lärverktyg är tidsenliga men tidsenlighet är endast en av flera aspekter av betydelse för läromedels ändamålsenlighet.²⁷⁴ Mer om ändamålsenlighet i 6.3.

Det finns dessutom en risk för att begreppet tidsenlighet när det används i dessa regleringar leder till att digitala verktyg prioriteras framför läroböcker utan att beslutet föregås av en noggrann analys av elevers och lärares behov. Tillgången till digitala verktyg är viktig men utredningen framhåller som tidigare nämnts att läroböcker ofta fyller en särskild funktion i undervisningen.

Förväntningarna kan vara höga på att undervisningen och undervisningsmaterialen på olika sätt digitaliseras, som framgår av 4.2.2. Det kan finnas många fördelar med denna utveckling, om den sker på ett strukturerat och genomtänkt sätt som tar hänsyn till elevers och lärares förutsättningar, förmågor och behov. Det är till exempel viktigt att digitaliseringen inte sker på bekostnad av elevers rätt till läroböcker. Elevorganisationerna har framhållit betydelsen av att elever får läroböcker och många lärare har för utredningen beskrivit en oro över att elevernas lärande blir mer ytligt och fragmentariskt när digitala läromedel inte kompletteras med en lärobok. Dessutom framhåller många lärare att digitala läromedel på ett annat sätt än läroböcker innehåller distraktioner på grund av tillgången till internet. De tekniska utmaningar som finns för både elever och lärare med att endast använda digitala läromedel ska inte heller förringas.

²⁷⁴ Läroplanerna anger även fortsättningsvis att rektor har ansvar för att utbildningen utformas så att alla elever får tillgång till lärverktyg för en tidsenlig utbildning. Utredningen har övervägt om detta borde ändras till följd av att ”tidsenlig utbildning” föreslås utgå ur skollagstexten, men enligt vår analys bör ”tidsenlig utbildning” stå kvar i läroplanerna. Denna del av rektors ansvar har ett bredare anslag än skollagens bestämmelser om tillgång till läromedel och omfattar även skolans arbetsmiljö samt bland annat digitala verktyg och skolbibliotek.

Enligt bland annat Läromedelsföretagen är de läromedel som kombinerar lärobok och digitala komponenter de mest efterfrågade och det stora flertalet av de lärare som vi haft kontakt med under utredningsarbetet förefaller också föredra denna variant. Icke desto mindre finns det en tendens att försäljningen av de helt digitala läromedlen ökar på bekostnad av de tryckta läroböckerna. I kapitel 6 kommer vi också att närmare beskriva hur denna utveckling delvis leder till att inflytandet över valet av läromedel förskjutits från lärare till rektorer och huvudmän.

Kostnadsfria läromedel även inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

Utredningen föreslår att skollagen ändras så att eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom särskild utbildning på grundläggande nivå utan kostnad ska ha tillgång till läromedel. Tillgång till läromedel innebär inte nödvändigtvis att eleverna får behålla läromedlen utan de kan erbjudas som ett lån under elevernas utbildning. Det är emellertid enligt utredningens uppfattning viktigt att eleverna har möjlighet att ta hem läromedlen för självstudier utanför undervisningstid, se även 5.8.2.

Det är motiverat att införa kostnadsfria läromedel för vuxna elever som läser på grundläggande nivå eftersom deras utbildning motsvarar den som skolpliktiga barn får i de obligatoriska skolformerna. Grundskolan har, enligt skolformens läroplan, i uppdrag att förmedla de mer beständiga kunskaper som utgör den gemensamma referensram alla i samhället behöver. Det handlar bland annat om att kunna orientera sig och agera i en komplex verklighet med stort informationsflöde, ökad digitalisering och snabb förändringstakt.²⁷⁵ Enligt regeringsformen har alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola.²⁷⁶ Utredningen anser att även vuxna elever behöver ges de bästa förutsättningarna för att utveckla dessa kunskaper och förmågor.

Vuxenutbildning på grundläggande nivå ska ge eleverna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet

²⁷⁵ Avsnitt 1 SKOLFS 2010:37.

²⁷⁶ 2 kap. 18 § regeringsformen.

samt möjliggöra fortsatta studier, enligt skollagen.²⁷⁷ Utredningen har genom kontakter med lärare, elever och rektorer inom den kommunala vuxenutbildningen uppfattat att läromedel är ett lika väsentligt verktyg för vuxna som för yngre elever. I 3.3 beskrivs hur läromedel bland annat bidrar till att stärka elevers lärande och förbättrar lärares arbetssituation. Läromedel fyller i stort sett samma funktioner inom kommunal vuxenutbildning som inom grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer. Möjligheterna att ge dessa elever en utbildning som lever upp till skollagens syfte med utbildningen förbättras därför om alla elever i den grundläggande vuxenutbildningen utan kostnad får tillgång till läromedel. Denna förändring bör, utöver vinster för de berörda individerna, generera samhällsekonomiska vinster i form av att fler klarar sin utbildning och efter sina studier etablerar sig på arbetsmarknaden.

I förarbetena till skollagen slås det fast att principen om en avgiftsfri utbildning är en av hörnstenarna inom den svenska utbildningspolitiken och att 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.²⁷⁸ Utredningen menar att det skulle finnas flera positiva konsekvenser med att denna princip även omfattade läromedel för elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom särskild utbildning på grundläggande nivå.

Som konstaterats ovan har många av dessa elever ofta låga inkomster och kan inte alltid prioritera att köpa de läromedel som de har behov av för sin utbildning. Av utredningens kontakter med lärare inom vuxenutbildning framgår att de uppskattar att det ibland kan röra sig om så mycket som en tredjedel av eleverna som läser på grundläggande nivå som inte har råd att införskaffa läromedel.

Enligt utredningens mening bör de kostnadsfria läromedlen inte påverka elevgruppens möjligheter att kunna få studiemedel eller andra ekonomiska bidrag. Införandet av kostnadsfria läromedel bör inte heller leda till någon reducering av storleken på dessa elevers studiemedel, studiebidrag eller andra bidrag.

Förslaget medför ökade kostnader för kommunerna, som de behöver ersättas för. Se kostnadsberäkning i 7.5.2.

²⁷⁷ 20 kap. 4 § skollagen (2010:800). Särskild utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i grundsärskolan ska ge.

²⁷⁸ Prop. 2009/10:165 s. 373 och 415.

Produktionsstöd för läromedel och lärarhandledningar

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att kontinuerligt fördela ett statligt produktionsstöd 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 särskild god kvalitet. Regeringen ska i regleringsbrevet ge Skolverket ekonomiska resurser för detta.

Det rättsliga stödet för Skolverket att lämna statsbidrag för produktion av läromedel och lärarhandledningar finns i en särskild statsbidragsförordning.²⁷⁹ Det är med stöd av samma förordning som SPSM fördelar produktionsstöd för läromedel till elever med funktionsnedsättning.

Regeringen ska, föreslår utredningen, årligen ge Skolverket ekonomiska resurser för att kontinuerligt kunna fördela produktionsstöd för framtagning av läromedel och lärarhandledningar inom prioriterade områden med stöd av ovan nämnda statsbidragsförordning. Hur medlen fördelas bör vara en fråga för Läromedelsnämnden att ta ställning till.

Nämnden ska, vilket framgår av 6.6.1, ha i uppdrag att bevaka och samla information om läromedel. Detta bör leda till att det inom nämnden skapas en bred och djup förståelse för olika elev- och lärargrupperns behov av läromedel och lärarhandledningar. Läromedelsnämnden bör därför vara väl lämpad att bedöma hur resurserna på bästa sätt används. Skälet till att stöd inte bara ska kunna ges till produktion av läromedel, utan också för produktion av lärarhandledningar, är att dessa material är väsentliga verktyg som kan bidra till att utveckla lärares undervisning och främja deras didaktiska kompetens, se 3.3.4.

Läromedelsnämnden bör genom gedigna analyser ta ställning till vilka behov som för närvarande är störst. Det handlar främst om att värdera vilka ämnen och elevgrupper som för tillfället bör prioriteras vid fördelning av produktionsstöd, men det handlar också om att väga behovet av att ta fram läromedel och lärarhandledningar inom de områden där det råder brist i utbudet mot behovet av att ta fram läromedel och lärarhandledningar av särskilt god kvalitet. I detta arbete är det en fördel att Läromedelsnämndens ledamöter har en bred representation. Nämnden kan också behöva samråda med myn-

²⁷⁹ Förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel.

digheter och intresseorganisationer som inte finns representerade i nämnden.

SPSM är och kommer att fortsätta vara en central aktör i läromedelsfrågor. Som nämnts prövas frågor om statsbidrag till produktion av läromedel för elever med funktionsnedsättning av SPSM.²⁸⁰ Utredningen anser att detta bör kvarstå oförändrat. Det finns ett fortsatt stort behov av att elever med funktionsnedsättning prioriteras när det gäller produktion av läromedel och expertkompetensen på detta område finns inom SPSM. I första hand bör medel för dessa läromedel fortsätta prioriteras inom ramen för de anslag som SPSM har. Även Sameskolstyrelsen har i sin myndighetsinstruktion ett uppdrag kopplat till läromedel, att främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning.²⁸¹ Utredningen föreslår inte heller någon förändring av detta uppdrag. Utredningen anser emellertid att det även bör vara möjligt att medel, vid behov, kan överföras från det produktionsstöd som Skolverket föreslås fördela till SPSM respektive Sameskolstyrelsen för stöd till läromedel för elever med funktionsnedsättning och för läromedel på samiska.

Former och rutiner för kravställning, utlysning och bedömning av ansökningar om produktionsstöd bör tas fram av Läromedelsnämnden. SPSM har värdefull kunskap inom detta område och erfarenheter från exempelvis Skolforskningsinstitutet, Vetenskapsrådet, Sameskolstyrelsen och Institutet för språk och folkminnen kan också vara betydelsefulla i detta sammanhang.

Att utveckla eller producera läromedel är en komplex process som innehåller flertalet moment vilka kräver en rad olika kompetenser och resurser. Utredningen menar därför att en modell med produktionsstöd till förlag och andra läromedelsproducenter med erfarenhet av läromedelsproduktion är att föredra framför tillfälliga insatser där exempelvis myndigheter får ansvar för att ta fram läromedel. Enligt Riksrevisionen, som 2017 granskade samisk utbildning, är goda och regelbundna kontakter med förlag centralt för produktion av läromedel. För att översätta ett läromedel till samiska behövs bland annat projektledare, översättare och språkgranskare, men processen omfattar också formgivning, tryckning och marknadsföring, enligt

²⁸⁰ 3 § förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel. I paragrafen används för närvarande begreppet funktionshinder, vilket, enligt utredningen, bör ändras till funktionsnedsättning.

²⁸¹ 2 § förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

Riksrevisionen.²⁸² Utredningen instämmer i denna analys och bedömer att motsvarande gäller för alla läromedel, inte bara samiska. Det är därför centralt att de som får i uppdrag att ta fram läromedel med hjälp av produktionsstöd har gedigen erfarenhet av läromedelsproduktion.

När utbudet brister

Utredningen anser att det är viktigt att staten anslår medel till läromedelsproduktion eftersom utbudet av läromedel delvis är ofullständigt. Ett område som Läromedelsnämnden sannolikt kommer att bedöma behöver produktionsstöd är läromedel i de nationella minoritetsspråken. Det har länge varit känt att det råder brist på läromedel i dessa språk. Redan när den nuvarande skollagen skulle införas 2010 framhöll exempelvis Barnombudsmannen att för att syftet med sameskolan ska kunna uppfyllas behöver tillgången till lärare och läromedel i sameskolan förbättras.²⁸³ År 2017 föreslog utredningen om förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk att läromedel skulle framställas med statligt stöd. Flera remissinstanser, däribland Skolverket, tillstyrkte förslaget.²⁸⁴

Frågan om läromedel har även utretts av Isof och Sametinget. Dessa myndigheter lämnade 2020 förslag om statliga produktionsstöd för framtagning av läromedel i nationella minoritetsspråk. Skolverket tillstyrkte även denna gång förslaget.²⁸⁵

Isof menar att det finns behov av ett permanent produktionsstöd för läromedel i nationella minoritetsspråk, men lämnar inget förslag på hur mycket medel som bör avsättas för ändamålet. Utredningen delar uppfattningen att det förefaller finnas stora behov av produktionsstöd till läromedel på nationella minoritetsspråk. Genom den ordning utredningen föreslår kan Läromedelsnämnden göra en tydlig och långsiktig plan för hur behoven av läromedel på de nationella minoritetsspråken ska mötas.

Utredningen anger också, som framgår av 4.7.1, att det kan vara lämpligt att det i Läromedelsnämnden finns representanter med

²⁸² Riksrevisionen (2017).

²⁸³ Prop. 2009/10:165.

²⁸⁴ SOU 2017:91 och Skolverket (2018f).

²⁸⁵ Institutet för språk och folkminnen (2020), Sametinget (2020), Skolverket (2021g) och Skolverket (2021h).

kunskap inom något eller några av de områden där utbudet av läromedel är bristfälligt. Detta förväntas förbättra förutsättningarna för att exempelvis tillgången till läromedel i nationella minoritetsspråk stärks.

Det finns sannolikt också behov av produktionsstöd för läromedel inom vissa yrkesämnen inom såväl gymnasieskolan och gymnasiesärskolan som vuxenutbildningen. En utredning om skolmyndigheternas ansvar lämnade 2018 ett förslag (som inte har realiserats) om att en statlig skolmyndighet skulle svara för produktion av läromedel i den mån det inte finns läromedel att tillgå, bland annat avseende läromedelsproduktion för vissa yrkesutbildningar där det inte går att finna läromedel på den kommersiella marknaden.²⁸⁶ Enligt uppgift från läromedelsbranschen kan marknaden inte bära utvecklingskostnader för läromedel till vissa yrkesutbildningar, utan för en ökad tillgång skulle det krävas statliga produktionsstöd.²⁸⁷

Det är sannolikt att det även finns behov av produktionsstöd inom andra ämnen och för andra elevgrupper. Utredningen har i detta betänkande exempelvis pekat på behov av läromedel avsedda för modersmålsundervisning och läromedel i olika ämnen på andra språk än svenska samt i ämnen inom det som ibland benämns det praktisk-estetiska fältet. Behoven kommer troligen att förändras genom åren och Läromedelsnämnden kommer genom utredningens förslag om sammansättning och budget att ha goda förutsättningar för att kontinuerligt bevaka utbudet av läromedel och fördela produktionsstöd där behoven är störst.

När det finns behov av läromedel av särskilt god kvalitet

Som nämnts ovan menar utredningen att produktionsstödet även skulle kunna ha en delvis annan inriktning och nyttjas för framtagande av läromedel av särskilt hög kvalitet i ett eller flera ämnen. Det skulle exempelvis kunna handla om ämnen som regeringen ser behov av att prioritera eller ämnen där det finns tydliga tecken på bristfälliga resultat. Sådana indikationer kan ges genom internationella undersökningar eller andra underlag som bedöms som vederhäftiga. I syfte att öka resultaten och vända negativa trender skulle staten

²⁸⁶ SOU 2018:41.

²⁸⁷ Uppgift från Läromedelsföretagen den 22 mars 2021.

kunna ge produktionsstöd så att läromedelsförlag, tillsammans med representanter för akademien och verksamma lärare, kan ta fram särskilt kvalitativa läromedel. Sådana läromedel kan ha utvecklingskostnader som överstiger de medel som ett läromedelsförlag på kommersiella grunder kan lägga på att utveckla sina produkter.

Utredningen har varit i kontakt med representanter från läromedelsbranschen som menar att stora förlag ibland är konservativa på ett sätt som inte gagnar läromedelsutvecklingen. Detta kan bero på att mer nytänkande läromedel är en större ekonomisk risk, då lärare ofta förväntas välja material som liknar det de redan använder. Ett produktionsstöd skulle kunna motivera förlagen att investera i innovativa läromedel som ligger i linje med aktuell didaktisk forskning. Som konstateras i bland annat 3.2.2, är framställning av läromedel en komplex process, och ett bra läromedel behöver både ta hänsyn till hur materialet stödjer lärares undervisning och vad som främjar elevers lärande. Kopplingen till såväl vetenskap som beprövad erfarenhet är central när läromedel av god kvalitet ska tas fram och utredningen bedömer att ett produktionsstöd skulle kunna bidra till att stärka samverkan mellan de kompetenser som finns inom lärarprofessionen, läromedelsförlag och akademien. Vilka specifika krav som ska ställas på producenter av läromedel som får del av detta produktionsstöd bör avgöras av Läromedelsnämnden, men det förefaller rimligt att produktionen ska utgå från en sådan samverkan.

Utredningen menar att satsningar på särskilt kvalitativa läromedel skulle kunna vara ett lämpligt komplement till de omfattande satsningar som görs på exempelvis kompetensutveckling för lärare. Lärares didaktiska kompetens och ämneskunskap har förvisso avgörande betydelse för undervisningens kvalitet men de verktyg läraren har till sitt förfogande kan också spela en väsentlig roll. Det kan därför finnas ett särskilt värde i att från statens sida framhålla att de förutsättningar som läraren har för att bedriva undervisning också påverkar kvaliteten.

En kostnadsberäkning för ökat anslag till Skolverket så att Läromedelsnämnden kontinuerligt kan fördela statsbidrag till produktion av läromedel finns i 7.4.3.

Innovation av läromedel för elever med funktionsnedsättning

Utredningen föreslår att regeringen ska ge SPSM i uppdrag att utreda förutsättningar för att stärka myndighetens arbete när det gäller att främja innovation av digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning. Uppdraget föreslås utmynna i att SPSM lämnar förslag med konkreta åtgärder och regleringar samt ekonomiska beräkningar som regeringen kan ta ställning till. Redovisningen bör också innehålla en sammanställning av förväntade effekter av de föreslagna åtgärderna.

Digital teknik innebär både möjligheter och utmaningar när det gäller läromedel för elever med funktionsnedsättning. För att alla elever ska kunna ta del av digitala läromedel på ett likvärdigt sätt krävs att läromedlen anpassas och detta förutsätter teknisk innovation. Utredningen menar att det behöver klargöras hur olika kompetenser kan nyttjas för att främja innovationen inom detta område, vilket behov av finansiering som finns samt hur utvecklingsarbetet ska organiseras. Ett uppdrag till SPSM kan bidra till att väsentliga strategier avseende digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning utarbetas.

Gränsdragningen mellan SPSM:s uppdrag och andra myndigheters uppgifter kan behöva belysas i samband med SPSM:s utredning. Det vore också fördelaktigt att SPSM analyserade behovet av nya samverkansformer med läromedelsproducenter, lärosäten och andra organisationer och företag.

Utredningen bedömer att SPSM behöver inhämta kunskap och erfarenheter från externa aktörer för att ta fram förslag som kan främja myndighetens arbete med utveckling och innovation. Exempelvis föreslås SPSM inhämta synpunkter från Myndigheten för digital förvaltning, Myndigheten för tillgängliga medier, Vinnova, Skolverket och Post- och telestyrelsen.

SPSM har för utredningen påpekat att en förändring av myndighetsinstruktionen skulle kunna stärka deras arbete med läromedelsuppdraget. Enligt SPSM handlar det både om förändringar som klargör behovet av innovation och teknikutveckling och om förändringar som tydligare lyfter fram tillgänglighet och universell utformning när det gäller läromedel. Dessutom har SPSM framhållit att det vore fördelaktigt om deras myndighetsinstruktion tydligare angav att SPSM ska ”bedriva språkvård och på vetenskaplig grund öka,

levandegöra och sprida kunskaper om alternativa kommunikationsätt som symbolspråk och alternativa skriftspråk som punktskrift samt främja, följa och medverka i nationell och internationell standardisering inom området.”²⁸⁸ Utredningen anser att behovet av förändringar av förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten behöver analyseras i ett sammanhang och menar att en sådan förändring skulle kunna vara en del i de åtgärder som SPSM presenterar i samband med det här föreslagna uppdraget.

Slutligen bör det i SPSM:s utredning om innovation även ingå en rättslig analys av de upphovsrättsliga förutsättningarna för myndigheten att kunna anpassa digitala läromedel som består av olika verkstyper (se 5.1.3). För det fall att analysen skulle visa behov av författningsändringar bör SPSM även redovisa förslag på sådana.

5.8.2 Skälen till bedömningarna

Utredningens bedömningar:

- Skolverket bör stödja huvudmän och rektorer att använda läromedel som ett verktyg för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen, exempelvis inom ramen för Samverkan för bästa skola.
- Eleverna bör få ta hem de läroböcker som används i undervisningen.
- Utredningen om statligt huvudmannaskap U2020:07 bör inom ramen för sitt arbete analysera förutsättningarna för statlig finansiering av läromedel.

Läromedel som verktyg för stärkt likvärdighet

Utredningen bedömer att Skolverket i olika sammanhang bör stödja huvudmän och rektorer att använda läromedel som ett verktyg för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen.

Som konstaterats i avsnitt 5.6 prioriteras sällan frågor som rör läromedel när staten genomför insatser och ekonomiska satsningar

²⁸⁸ Uppgift från SPSM den 29 mars 2021.

för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen. Läromedel har exempelvis i mycket låg utsträckning uppmärksammats av Skolverket i nationella skolutvecklingsprogram och i Samverkan för bästa skola. Utredningen bedömer att det vore lämpligt att Skolverket i högre grad redogjorde för hur huvudmän och rektorer kan använda läromedel som resurs.

När det gäller Samverkan för bästa skola framhåller Skolverket att det är väsentligt att utvecklingsinsatserna syftar till att stärka huvudmannens förmåga att följa upp, planera och utveckla utbildningen.²⁸⁹ Utredningen menar dock att det faktum att Skolverket inom ramen för detta uppdrag genomför insatser för att stärka undervisningen, se 5.6.3, även bör medföra att myndigheten i högre grad prioriterar satsningar för att stärka användningen av och öka tillgången till läromedel och lärarhandledningar. Detta då satsningar på läromedel, när de kombineras med andra utvecklingsinsatser, kan ha stor betydelse för att främja en undervisning av god kvalitet.

I vissa fall kan formuleringar i förordningar som Skolverket tillämpar i sina skolutvecklingsinsatser innebära att regleringarna inte medger stödinsatser avseende läromedel. Utredningen anser att Skolverket då bör uppmärksamma regeringen på behov av förordningsändringar.

I vissa fall handlar det snarare om informationsinsatser än förordningsändringar. Det förefaller bland annat lämpligt att Skolverket förtydligar informationen om statsbidraget för likvärdig skola. Vår utredning har noterat att få av skolhuvudmännens planerade insatser för att stärka likvärdigheten med stöd av det statsbidraget innefattar satsningar på läromedel, särskilt inte läroböcker. Detta är anmärkningsvärt med tanke på den brist på aktuella läromedel som flera lärare beskrivit i utredningens hearings.²⁹⁰ Utredningen bedömer att ett av skälen till att huvudmän inte väljer att planera insatser som inkluderar satsningar på läromedel är att Skolverket inte beskriver hur läromedel kan bidra till att stärka likvärdigheten. Det är i sammanhanget värt att påpeka att läromedel inte nämns när Skolverket på sin webbplats ger exempel på insatser som statsbidraget för likvärdig skola kan användas till.

Skolverket bör också på andra sätt stödja huvudmän och rektorer i deras arbete med att använda läromedel som ett verktyg för stärkt

²⁸⁹ Uppgift från Skolverket den 15 juni 2021.

²⁹⁰ Se även Läromedelsförfattarna (2020).

likvärdighet. Det kan exempelvis handla om att myndigheten synliggör hur lärare kan arbeta med lärobokstexter för att stärka språk- och kunskapsutvecklingen för alla elever. Skolverket skulle också kunna beskriva hur tillgång till och användande av läromedel kan analyseras i samband med informations- och utvecklingsinsatser om det systematiska kvalitetsarbetet.

Elever bör få låna hem läroböcker

Utredningen bedömer att elever bör få låna hem de läroböcker som används i undervisningen. Såväl elever och deras föräldrar som lärare, rektorer och skolchefer har påpekat att det är värdefullt att elever får ta med läromedlen hem.

Det kan vara positivt för elevernas kunskapsutveckling att ha möjlighet att själva arbeta vidare i läroboken även utanför undervisningstiden. Om läroboken finns tillgänglig hemma kan eleven repetera och fördjupa sig på egen hand och i egen takt. Det finns även elever som uppskattar möjligheten att förbereda sig inför undervisningen exempelvis genom att kunna läsa ett avsnitt i förväg.

När läroböcker får tas med hem underlättar det även för exempelvis föräldrar eller andra i elevernas närhet som följer och stödjer dem i deras lärande. En lärobok kan också bidra till att skapa en fungerande och förtroendefull dialog med hemmen, genom att föräldrarna eller motsvarande får ökad förståelse för vad eleverna arbetar med i skolan.

Utredningen har under hearings med elever och lärare också noterat att det förekommer att elever inom svenska för invandrare själva införskaffar läromedel för att ha möjlighet att repetera mer hemma. Motsvarande tendens finns inom grundskolan och gymnasieskolan, men där är det ofta föräldrarna som införskaffar läromedlet. Det finns även företag som vänder sig till föräldrar i sin marknadsföring av digitala tjänster avsedda att stötta elevers lärande. Sammantaget anser utredningen att det finns tydliga tecken på att elever inte alltid kostnadsfritt får tillgång till de lärverktyg som de själva eller deras föräldrar upplever att de behöver. När de elever eller föräldrar som har råd på egen hand behöver lösa bristen på läromedel på detta sätt minskar det uppenbart elevernas förutsättningar för en likvärdig utbildning.

Läromedel och statligt huvudmannaskap

Regeringen har utsett en särskild utredare med uppdrag att till i maj 2022 ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen.²⁹¹ Det är vår bedömning att denna utredning inom ramen för sitt arbete bör analysera förutsättningarna för statlig finansiering av läromedel.

Syftet med ovan nämnda utredning är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Som vi konstaterat kan läromedel vara en väsentlig resurs för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i utbildningen. Därför är det vår uppfattning att utredningen även bör beakta frågan om läromedel.

Utredningen om statligt huvudmannaskap ska enligt sina direktiv lämna förslag på en modell för statlig finansiering av skolan.²⁹² I detta sammanhang behöver de olika kostnadsposter som en skolas budget består av analyseras, och förslag lämnas på hur ansvar fördelas i ett system med ett statligt huvudmannaskap. Det är då viktigt att även uppmärksamma hur läromedel framgent ska finansieras. Vi gör bedömningen att om ett statligt huvudmannaskap införs, vilket alltså inte är politiskt beslutat, så bör staten också finansiera inköp av läromedel. Det finns flera frågor som utredningen om statligt huvudmannaskap kan behöva ta ställning till i detta sammanhang. Det kan exempelvis vara lämpligt att införa en särskild budgetpost för läromedel i en statlig finansieringsmodell. I vilken mån rektorer ska ha möjlighet att omfördela resurser från en sådan budgetpost för att finansiera andra behov inom skolan behöver också övervägas.

Även om regering och riksdag som ett resultat av utredningen om ett statligt huvudmannaskap väljer en mindre långtgående modell som inte överför ansvaret för all finansiering av skolan till staten, till exempel genom ett sådant statligt sektorsbidrag som föreslås i en utredning från 2020, finns skäl att överväga om läromedel framgent ska finansieras statligt.²⁹³ Detta bör analyseras mot bakgrund av den särskilda betydelse för kunskapsutveckling och likvärdighet som läromedel har.

²⁹¹ Utredningen är ett resultat av överväganden i punkt 54 i den sakpolitiska överenskommelsen Januariavtalet från 2019 mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

²⁹² Regeringen (2020f).

²⁹³ SOU 2020:28.

6 Förbättra lärarnas förutsättningar att välja läromedel

I följande kapitel redogör vi först för gällande rätt med betydelse för lärares förutsättningar att välja läromedel, 6.1. Därefter redogörs för frågor om delaktighet i valen, 6.2. I 6.3 beskrivs sedan aspekter av betydelse för läromedels ändamålsenlighet och avsnitt 6.4 gäller lärares strategier för val och utvärderingar. I avsnitt 6.5 sammanfattar vi vilka aktuella utmaningar och behov vi ser avseende val av läromedel. Avslutningsvis beskriver vi i 6.6 våra förslag och skälen till dessa.

6.1 Gällande rätt

Det följer inte av några bestämmelser i skolförfattningarna att det är lärarnas ansvar att välja läromedel, men den etablerade praxisen i svensk skola är att val av läromedel ingår i lärarnas uppdrag. Denna ordning har också stöd av uttalanden från regeringen i förarbeten till skollagen.¹ I praktiken påverkas lärarnas förutsättningar att välja läromedel av hur rektorn och huvudmannen tar ansvar för läromedel.

6.1.1 Lärarnas ansvar

Det följer av skollagen och dess förarbeten att undervisningen sker under ledning av lärare samt att en lärare kan bestämma vilka läromedel eleverna ska använda.²

Lärare har stort ansvar för elevers lärande och kunskapsutveckling. Lärare i de obligatoriska skolformerna samt i gymnasie- och gymnasiesärskolan ska, enligt dessa skolformers läroplaner, bland

¹ Prop. 2017/18:218 s. 61. "En lärare kan dock bestämma t.ex. vilka läromedel eleverna ska använda (...)."

² 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) och prop. 2017/18:218 s. 61.

annat organisera och genomföra arbetet så att eleven utvecklas efter sina förutsättningar, successivt får fler och större självständiga uppgifter och ett ökat eget ansvar samt så att eleven får möjligheter till ämnesfördjupning, överblick och sammanhang.³

Lärare i vuxenutbildningen ska enligt skolformens läroplan bland annat utgå från den enskilda elevens behov, förutsättningar, erfarenheter och tänkande. Lärarna inom vuxenutbildningen ska i undervisningen skapa en sådan balans mellan teoretiska och praktiska kunskaper som främjar elevernas lärande.⁴

6.1.2 Rektors ansvar

Rektor har, som nämnts i 3.1.2, enligt läroplanerna ett särskilt ansvar för att eleverna får ”förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet”, men det saknas i dagsläget närmare vägledning om vad som avses med detta. Enligt skollagen beslutar rektorn om sin skolenhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter elevernas olika förutsättningar och behov.⁵ Till resurser i denna betydelse kan läromedel räknas. Rektor kan alltså anses ha ansvar för att eleverna får de läromedel som behövs i olika ämnen utifrån förutsättningar och behov. Rektorn ansvarar också för att följa upp och utvärdera utbildningen i förhållande till de nationella målen.⁶

Lärarnas förutsättningar att välja läromedel påverkas av hur skolan är styrd. Mål- och resultatstyrning bygger på ett delegerat ansvar kombinerat med regelbunden återkoppling.⁷ Tillitsbaserad styrning handlar om ett aktivt förhållningssätt i alla relationer i styrkedjan men framför allt i nedåtriktade relationer i hierarkin.⁸ När det gäller val av läromedel kan mål- och resultatstyrning samt tillitsbaserad styrning exempelvis handla om att rektor litar på lärarnas kompetens att välja läromedel.

³ 2.2 SKOLFS 2010:37, 2.2 SKOLFS 2010:250, 2.2 SKOLFS 2010:251, 2.2 SKOLFS 2010:255, 2.1 SKOLFS 2011:144 och 2.1 SKOLFS 2013:148.

⁴ 2.1 SKOLFS 2012:101.

⁵ 2 kap. 10 § skollagen.

⁶ 2.8 SKOLFS 2010:37, 2.8 SKOLFS 2010:250, 2.8 SKOLFS 2010:251, 2.8 SKOLFS 2010:255, 2.6 SKOLFS 2011:144, 2.4 SKOLFS 2012:101 och 2.6 SKOLFS 2013:148.

⁷ Prop. 1990/91:18. Mål- och resultatstyrning är sedan 1990-talet är den gällande principen för den svenska skolans styrning.

⁸ SOU 2018:47. Tillitsdelegationen konstaterar att en tillitsbaserad styrning ger bättre samverkan och helhetsperspektiv i välfärdssektorn, där skolan ingår.

Rektors ansvar inkluderar också att säkerställa elevernas rätt till inflytande över sin utbildning. Eleverna ska enligt skollagen bland annat hållas informerade i frågor som rör dem och ha möjlighet att ta initiativ till frågor som ska behandlas inom ramen för deras inflytande över utbildningen.⁹ Val och användning av läromedel är exempel på frågor där rektor, och även lärare, kan skapa rutiner för att stärka elevers delaktighet.

6.1.3 Huvudmannens ansvar

Kommunernas resursfördelning

Lärares förutsättningar att välja läromedel påverkas av i vilken utsträckning den skola de arbetar på prioriterar och har resurser för inköp av läromedel. Enligt skollagen ska kommuner fördela resurser till skolorna efter elevernas olika förutsättningar och behov. Kommunerna kan vid fördelningen behöva ta hänsyn till socioekonomiska faktorer, så kallad socioekonomisk viktad resursfördelning.¹⁰ Alla skolor ska ha likvärdiga villkor oavsett vilken huvudman som skolan har och kommunerna ska kunna visa att de ger likvärdiga villkor till sina egna kommunala skolor och till fristående skolor belägna i kommunen. Den kommunala resursfördelningen avser bland annat ersättning för skolornas kostnader för elevernas lärverktyg inklusive läroböcker.¹¹

Kommunal vuxenutbildning bedrivs antingen kommunalt eller av upphandlade enskilda utbildningsanordnare, varvid ersättningsnivåer bestäms i avtal. När det gäller svenska för invandrare, sfi, kan motsvarande utbildning också anordnas av folkhögskolor. Folkhögskolan får då ersättning för lärverktygen från den kommun där folkhögskolan ligger. Ersättningsnivån ska bestämmas på samma grunder som kommunen tillämpar vid resursfördelningen till den kommunala sfi-utbildningen.¹²

⁹ 4 kap. 9 § skollagen (2010:800).

¹⁰ 2 kap. 8 § och 8 b § skollagen (2010:800).

¹¹ Bestämmelserna i 14 kap. 4 § 2 p. skolförordningen (2011:185) och i 13 kap. 3 § 2 p. gymnasieförordningen (2010:2039), som gäller bidrag till en enskild huvudman, anger att ersättning för lärverktyg bland annat ska avse ”kostnader för läroböcker”. De statliga skolförordningarna sameskolan och specialsolan får i likhet med enskilda huvudmän ersättning från elevernas hemkommuner, se förordningarna SKOLFS 1997:1 och SKOLFS 2011:62.

¹² 24 kap. 15 § skollagen (2010:800) och 6 kap. 21 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Upphandling av läromedel

Kommunala och andra offentliga skolhuvudmän måste, som övriga verksamheter inom offentlig sektor, följa reglerna för offentlig upphandling.¹³ Offentlig upphandling finns till för att ta tillvara på en rad samhällsintressen, bland annat att främja kostnadseffektivt användande av skattemedel, undanröja ageranden som begränsar konkurrens och underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor.

Vid offentliga upphandlingar ställs olika krav, så kallade kravställningar. En aspekt som påverkar lärares förutsättningar att välja läromedel är därför vilka krav som ställts i samband med att en läromedelsleverantör har upphandlats. Offentliga upphandlingar resulterar ofta i ramavtal som fastställer villkoren för framtida avrop under ramavtalets giltighetstid.¹⁴ I Sverige finns det olika ramavtal för läromedelsleverantörer, men de flesta kommuner använder, som nämnts i 3.9, det ramavtal som SKR:s bolag Adda, tidigare SKL Kommentus, tillhandahåller. I det ramavtalet ställs bland annat krav på att samtliga produkter ska vara reklamfria och tillgodose verksamheternas möjlighet att uppfylla målen i läroplanen.¹⁵

Kommuner kan i vissa fall köpa in läromedel genom en så kallad direktupphandling, ett enklare förfarande utan formkrav som kan användas när det som ska köpas in har ett värde som understiger 615 312 kronor. Vanligen har kommuner satt upp egna regler för när direktupphandling får användas inom kommunen. Ofta är utgångspunkten att kommunens ingångna ramavtal ska följas och att kommunen därför inte tillåter direktupphandlingar när det finns ett ramavtal för ett område, exempelvis för läromedel. Ska inköp göras genom direktupphandling behöver kommunen också tänka på att det inte bara är det aktuella köpet som räknas, utan hela värdet av de köp av samma slag som genomförs under räkenskapsåret räknas samman. Om beräkningen inte görs korrekt och beloppsgränsen överskrids riskerar kommunen att bli skadeståndsskyldig.

Enskilda huvudmän kan välja läromedelsleverantörer på andra sätt än genom offentlig upphandling och avrop från ramavtal.

¹³ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Med offentliga huvudmän avses kommuner, regioner eller staten.

¹⁴ Upphandlingsmyndigheten (2021).

¹⁵ SKL Kommentus (2018).

6.2 Delaktighet i valen av läromedel

I Sverige liksom i de övriga skandinaviska länderna finns en lång tradition av att det är lärarna på skolan som väljer sina läromedel. Det finns dock tecken på att detta delvis är på väg att förändras så att valen i ökande omfattning görs på rektors- eller huvudmannanivå. Bland annat Skolverket har uppmärksammat att färre lärare än tidigare upplever att de har inflytande över valet av läromedel.¹⁶

6.2.1 Det är oftast lärare som väljer läromedel

Undervisningen sker, som beskrivits i 6.1.1, enligt skollagen under ledning av lärare.¹⁷ När lärare planerar och genomför undervisningen gör de olika ämnesdidaktiska val. Det innebär att lärarna väljer ut vad som ska ingå i undervisningen och hur den ska utformas utifrån ämnets innehåll och elevernas behov. Eftersom läraren är den som har bäst kunskap om ämnet, ämnets didaktik och elevernas behov, intressen och förkunskaper är det vanligen läraren som väljer vilka läromedel som eleverna ska få tillgång till under arbetets gång, och hur de ska användas.

Skolinspektionens granskning av kvalitetssäkring och val av läromedel i de samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9 från 2021 visar också att det i praktiken ofta är lärare som genomför arbetet med att välja ut läromedel, även om rektor genom läroplanen har ett uttalat ansvar för att eleverna får tillgång till läromedel av god kvalitet, se 6.1.2.¹⁸ Även Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2011 om läromedel i kemi i årskurs 4 och 5 noterar, att ansvaret för införskaffandet av läromedel på de granskade skolorna nästan uteslutande ligger hos de undervisande lärarna.¹⁹

Skolverkets senaste undersökning om attityder till skolan från 2018 visar på samma sätt att det oftast är lärarna som väljer läromedlen. Lärarna upplever sig ha större inflytande över vilka läromedel de ska använda än över sådant som normer och regler, resursanvändning och klasstorlek. Åtta av tio lärare svarade att de ganska eller väldigt mycket får vara med och bestämma om läromedel. Det

¹⁶ Skolverket (2019g).

¹⁷ 1 kap. 3 § skollagen (2010:800).

¹⁸ Skolinspektionen (2021b).

¹⁹ Skolinspektionen (2011).

är en hög andel, men en lägre andel jämfört med när Skolverket ställde samma fråga till lärare 2015. Digitaliseringen kan vara ett tänkbart skäl till denna förändring, vilket utvecklas nedan i 6.2.2.

Det framgår av utredningens kontakter med lärare att de ofta för samtal med kollegor när de väljer läromedel. Denna bild bekräftas av Skolinspektionens nämnda granskning från 2021.²⁰ Det förekommer både att dessa samtal sker i informella sammanhang och att samtalen om läromedel sker under ämneslagskonferenser, för att skolans samlade ämnesdidaktiska kunskaper ska tas till vara vid inköp av läromedel. Vi har också varit i kontakt med skolor där lärarnas val av läromedel varken sker via ämneslag eller ämnesövergripande arbetslag, utan där enskilda lärare själva väljer läromedel för sin undervisning. Ibland beror detta på att läraren är ensam på skolan om att undervisa i ett visst ämne. Exempelvis modersmålslärare saknar ofta kollegor med vilka de kan utbyta kunskap och erfarenheter om läromedel.²¹ Det förekommer emellertid också att anledningen till att enskilda lärare väljer sina läromedel är att skolan anser att alla lärare ska ha möjlighet att själva välja det läromedel som passar just dem och deras elever bäst.

Rektors roll förefaller sällan vara framträdande vid valet av läromedel. Lärare har i utredningens hearings beskrivit att rektor sällan deltar i samtal om läromedel. Däremot ansvarar rektor för resursfördelningen och många beskriver att rektor ”har sista ordet”. Detta verkar emellertid relativt sällan innebära att rektor försöker påverka valet i en eller annan riktning. Snarare utövar rektor inflytande genom att acceptera eller avslå lärares önskemål om inköp, oftast på ekonomiska grunder.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning om läromedel från 2021 ger en liknande beskrivning av rektorer som sällan har en aktiv roll när det kommer till val av läromedel. I stället för att aktivt styra och leda arbetet med läromedel litar rektorerna, enligt Skolinspektionen, på att lärarna väljer läromedel av god kvalitet.²²

Skolverkets nämnda undersökning om attityder till skolan visar att olika lärarkategorier har olika upplevelser av sina möjligheter att bestämma vilka läromedel som ska användas i undervisningen. Lärare som har undervisat i mer än tio år upplever större möjligheter till

²⁰ Skolinspektionen (2021b).

²¹ Isof (2020).

²² Skolinspektionen (2021b).

inflytande över läromedel än lärare som har undervisat kortare tid och lärare i fristående grundskolor upplever större möjligheter till inflytande över läromedel än lärare i kommunala grundskolor.²³

I enkätundersökningar från Lärarnas Riksförbund från 2012 och 2014, med drygt 1 500 deltagande lärare verksamma i grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning, svarade en betydande majoritet att de i stor utsträckning själva styr över sina läromedelsval. I likhet med Skolverkets nämnda undersökning om attityder till skolan fann Lärarnas Riksförbund att det finns skillnader mellan olika lärarkategoriernas inflytande över läromedelsvalen. Lärare i samhällskunskap, historia och yrkesämnen svarade i större utsträckning än lärare i exempelvis moderna språk, kemi och matematik att det helt och hållet var de själva som hade ansvar för att välja läromedel. Gymnasieskolans yrkeslärare tycks vara mest autonoma i sina läromedelsval; nästan varannan yrkeslärare svarade att valet är helt upp till dem själva.²⁴ Undersökningarna indikerar också att lärares autonomi när det kommer till val av läromedel ökar ju äldre elever som läraren undervisar.²⁵

Forskning inom ARK&APP²⁶ visar också en liten tendens mot att rektorer och huvudmän i högre grad är involverade i val av läromedel i grundskolan än i gymnasieskolan. Grundskollärares svar åskådliggör också att lärarinflytandet förefaller vara lite mindre i de lägre årskurserna än i högstadiet.²⁷

När lärare får frågor om vem som bör ansvara för valet av läromedel märks liknande skillnader. Gymnasielärare i det norska forskningsprojektet anser att det är mycket viktigt att de själva får fatta beslut om läromedel medan grundskollärare verkar ha större acceptans för att rektor och skolhuvudmän har inflytande över valet av läromedel.²⁸

²³ Skolverket (2019g).

²⁴ Lärarnas Riksförbund (2012) och Lärarnas Riksförbund (2014).

²⁵ Ibid.

²⁶ Se mer om det norska forskningsprojektet ARK&APP i 4.2.

²⁷ Gilje med flera (2016).

²⁸ Ibid.

6.2.2 En förskjutning verkar ha skett mot att beslut om läromedel i högre grad fattas av rektor eller huvudman

Som framgår av ovan har lärare alltså förhållandevis stort inflytande över valet av läromedel. Det finns emellertid som nämnts tecken på att detta delvis är på väg att förändras. Bland annat anger Skolverkets undersökning Attityder till skolan, som nämnts, att det 2018 var färre lärare som upplevde sig ha inflytande över vilka läromedel de skulle använda än år 2015.

Denna förskjutning verkar hänga samman med en ökad andel digitala läromedel. Lärares möjligheter att fatta beslut om läroböcker är generellt större än deras möjligheter att fatta beslut när det gäller digitala läromedel. Detta framkommer tydligt i olika undersökningar och har återkommit i utredningens hearings med lärare och i andra kontakter som utredningen haft med lärare.

I Läromedelsförfattarnas enkätundersökning från 2020 uppgav 81 procent av rektorerna i de grund- och gymnasieskolor som deltog att det är lärarna som beslutar om inköp av analoga läromedel. Motsvarande siffra för inköp av digitala läromedel var 57 procent, det vill säga en betydligt lägre andel. Enligt 43 procent av rektorerna är det rektor som beslutar om inköp av digitala läromedel medan 24 procent svarade att det är huvudmannen som beslutar om sådana inköp. Enligt denna undersökning förefaller alltså lärarnas inflytande vara kraftigt decimerat vid köp av digitala läromedel.²⁹

I det refererade norska forskningsprojektet ARK&APP från 2016 noteras också att beslut om digitala läromedel följer ett annat mönster än införskaffande av läroböcker. När det gäller de digitala läromedlen verkar besluten i högre grad fattas på huvudmannanivå även i Norge.³⁰

En tänkbar orsak till att huvudmän och rektorer i allt högre utsträckning förefaller vara involverade i valet av digitala läromedel kan vara att detta är ett sätt att styra lärarna mot att använda digitala läromedel mer i sin undervisning, möjligen som ett led i en allmän satsning på digitalisering.³¹ Men det finns också andra skäl till att valet av digitala läromedel sker på en annan nivå i organisationen än valet av läroböcker.

²⁹ Läromedelsförfattarna (2020).

³⁰ Gilje med flera (2016).

³¹ I 4.2.2 redogör utredningen för de förväntningar på digitaliseringen av undervisningen som förekommer i skolan.

Företrädare för skolhuvudmän har exempelvis beskrivit att det ofta är praktiskt att många skolor inom organisationen använder digitala läromedel från ett och samma förlag. Distributionsföretaget Läromedia bokhandel anger att det förekommer att kommuner och andra skolhuvudmän köper en stor mängd användarlicenser till ett visst förlags digitala läromedel. Anledningen till detta kan vara att det ofta är mindre juridiskt och administrativt betungande för huvudmän att teckna personuppgiftsbiträdesavtal med endast en producent. Mer om behandling av personuppgifter i digitala läromedel i 3.1.3. Anledningen till att skolhuvudmän koncentrerar sina inköp av läromedel till ett förlag kan också vara kommersiell, eftersom det förekommer att förlagen erbjuder rabatter för inköp av många licenser samtidigt.

En effekt av att huvudmän köper in en stor mängd licenser till ett förlags digitala läromedel kan bli att alla lärare inom en skola eller alla skolor inom en huvudmans organisation måste använda digitala läromedel från samma producent. Det kan finnas pedagogiska vinster med att använda läromedel från samma producent i flera ämnen, såsom att elever känner igen sig i de digitala läromedlen, lär sig att navigera i dem och bara behöver ett lösenord. Ämnesövergripande samarbeten kan också underlättas av att ett och samma läromedel används i flera ämnen.

Det finns dock också nackdelar med att endast använda läromedel från en läromedelsproducent. Både elever och lärare har påpekat för utredningen att det blir enformigt med samma gränssnitt i flera läromedel i olika ämnen. Fördelarna med att lärare väljer läromedel utifrån sitt sätt att undervisa, sin ämneskompetens och sin kunskap om elevernas behov uteblir också när valet görs på en annan nivå. När lärare själva inte haft inflytande över valet av läromedel ökar också risken att lärare i sin undervisning väljer bort läromedel helt och hållet, eller inte använder funktioner i ett digitalt läromedel på sådant sätt som det är avsett.

Flertalet lärare som vi mött beskriver ett stort inflytande över val av såväl läroböcker som digitala läromedel, men vi har också tagit del av exempel där rektorer i högre grad motsätter sig inköp av läroböcker än inköp av digitala läromedel. Lärare har, i utredningens hearings, beskrivit att de uppfattar att detta kan bero på en vision om ”den papperslösa skolan” och en idé om att skolan vill ”ligga i framkant” när det gäller digitalisering. Ibland förefaller till och med själva

datorn utgöra ett argument mot inköp av läromedel, såväl läroböcker som digitala läromedel. Utredningen har tagit del av erfarenheter från lärare där skolledningen motsätter sig inköp av läromedel med argumentet att eleverna fått en dator och själva kan söka kunskap genom internet. I de hearings med rektorer som vi genomfört framhöll dock de flesta rektorerna läromedlets betydelse för undervisningen.

6.2.3 Elever deltar i liten grad i valet av läromedel

I Skolverkets ovan nämnda undersökning om attityder till skolan från 2018 framkommer att elever i årskurs 7–9 inte upplever sig ha tillräckligt stort inflytande över valet av läromedel. När de uppskattar hur mycket de vill respektive får vara med och bestämma om läromedel är skillnaden relativt stor. Medan 17 procent *får* vara med och bestämma ”ganska mycket” eller ”väldigt mycket” är det 32 procent som *vill* vara med och bestämma i den utsträckningen. Det finns signifikanta skillnader mellan eleverna i årskurs 7–9 och gymnasieskolan inom detta område. Eleverna i högstadiet vill i större utsträckning än gymnasieeleverna vara med och bestämma om vilka läromedel som ska användas.³²

Skolinspektionens granskning avseende kvalitetssäkring och val av läromedel från 2021 visar att elevernas åsikter om läromedlen tas tillvara på ett reaktivt snarare än proaktivt sätt. Det innebär att lärare förvisso lyssnar på elevernas åsikter om läromedlen men att eleverna inte ombeds att aktivt bidra med sina synpunkter. I stället handlar det, enligt Skolinspektionen, ofta om att lärarna är observanta på de signaler som elever ger spontant. Lärarna anger i intervjuer att det märks om eleverna inte uppskattar ett läromedel.³³

Bilden av att elever i liten grad deltar aktivt i valet av läromedel har bekräftats både i utredningens möten med elevorganisationer och i andra kontakter med elever, lärare och rektorer.

Även Skolinspektionens granskning om läromedel i kemi i årskurs 4 och 5 från 2011 verifierar att elever i mycket få fall används som en kunskapskälla när det gäller hur läromedel fungerar. Oftast ges eleverna, enligt Skolinspektionen, inte heller möjlighet att utvärdera läromedlen eller delta när skolan köper in nya läromedel.³⁴

³² Skolverket (2019g).

³³ Skolinspektionen (2021b).

³⁴ Skolinspektionen (2011).

6.3 Aspekter av betydelse för läromedels ändamålsenlighet

Läromedel ska fylla flera olika funktioner och det finns många aspekter att ta ställning till när läromedel ska väljas. Valet är en komplex process som kräver att läromedlet värderas utifrån olika perspektiv. Nedan beskrivs några av de aspekter som kan ha betydelse för läromedels ändamålsenlighet.

6.3.1 Överensstämmelse med kurs- och ämnesplaner samt läroplaner

Skolinspektionen har i sin granskning av kvalitetssäkring och val av läromedel från 2021 uppmärksammat att överensstämmelse med kursplaner är en av de aspekter som lärare förefaller granska mest systematiskt när de värderar läromedel.³⁵ Lärare har också tydligt framhållit i utredningens hearings att det är väsentligt att läromedel överensstämmer med kurs- eller ämnesplanerna samt med läroplanerna i bredare mening.

Enligt en undersökning bland grundskollärare från 2020 som analys- och undersökningsföretaget Novus gjort på uppdrag av läromedelsförlaget Liber är en ”tydlig koppling till styrdokumentet” den viktigaste faktorn när lärarna väljer läromedel.³⁶ Skolverket har också i en undersökning från 2018 funnit att de flesta lärare i grund- och gymnasieskolan på olika sätt förvissas sig om att det läromedel de använder överensstämmer med aktuella kurs- eller ämnesplaner.³⁷

I utredningens hearings har lärare beskrivit att de i värderingen av ett läromedel säkerställer att det centrala innehållet i kurs- eller ämnesplanen täcks av läromedlet. Det finns också lärare som redogör för att de förvissas sig om att innehållet överensstämmer exempelvis med syftesbeskrivningen i kurs- eller ämnesplanen när de värderar läromedlet, men detta förefaller mer ovanligt. Bilden av att lärare främst uppmärksammar hur det centrala innehållet överensstämmer med läromedlet bekräftas av Skolinspektionens granskning om kvalitetssäkring och val av läromedel från 2021.³⁸

³⁵ Skolinspektionen (2021b).

³⁶ Liber (2020a).

³⁷ Skolverket (2018a).

³⁸ Skolinspektionen (2021b).

Även läromedlets överensstämmelse med läroplanernas regleringar om uppdrag och värdegrund samt övergripande mål och riktlinjer, del 1 och 2, har stor betydelse för läromedlets ändamålsenlighet. Lärare som deltagit i utredningens hearings har beskrivit att det är självklart att ”läromedel inte får krocka med läroplanen”. Många lärare i Skolinspektionens granskning av kvalitetssäkring och val av läromedel framhåller också att de utgår från att förlagsproducerade läromedel speglar läroplanernas värdegrund.³⁹

Det kan emellertid finnas brister när det gäller hur förlagsproducerade läromedel överensstämmer med del 1 och 2 i läroplanerna. På regeringens uppdrag granskade Skolverket 2006 ett urval av läroböcker för grundskolan och gymnasieskolan med avseende på i vilken omfattning och på vilket sätt de eventuellt avvek från läroplanens värdegrund. I den rapport som Skolverket publicerade analyseras läromedlen utifrån fem aspekter: etnisk tillhörighet, funktionshinder, kön, religion och annan trosuppfattning samt sexuell läggning.⁴⁰

Skolverket konstaterar i rapporten att de forskare som fått i uppdrag att genomföra läroboksgranskningen visar på exempel i de undersökta läroböckerna som är uttryck för stereotyper eller onyanserade framställningar. Exempelvis framträder funktionsnedsättningar i läroböckernas text och bild mestadels i sammanhang där det lyfts fram som en problematisk avvikelse. De granskade läroböckerna är också överlag heteronormativa och transpersoner är i mycket liten grad representerade.⁴¹ Resultaten i rapporten kan inte i dag betraktas som aktuella, men har ändå relevans när vi sammanfattar vilka aspekter som har betydelse för ett läromedels ändamålsenlighet. Det är också tänkbart att liknande brister som noterades av Skolverket i rapporten kan förekomma i läromedel även i dag.

Vi har i kapitel 4 beskrivit att det förekommer att lärare i stället för att använda kurs- eller ämnesplanen och läroplanen i planeringen av undervisningen fullt ut litar på att läromedlet är en heltäckande uttolkning av dessa regelverk. Skolverket har visat att det finns exempel på lärare som inte aktivt använder någon del av kurs- eller ämnesplanerna utan förlitar sig på att läromedlet stämmer överens med dessa bestämmelser. Detta förefaller emellertid vara undantag. En majoritet av lärarna beskriver, enligt Skolverket, att kurs- och ämnes-

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Skolverket (2006a).

⁴¹ Ibid.

planerna har stor betydelse för deras planering och genomförande av undervisningen.⁴² Icke desto mindre kan läromedlen vara ett stöd i uttolkningen av läroplanerna.

Professor Tim Oates framhåller att kvalitativa läromedel är ett väsentligt led i att stötta lärare att utveckla undervisningen i linje med läroplanernas intentioner. Läromedlen förser lärare med mer detaljerad information om det innehåll som undervisningen ska behandla och de spelar därför, enligt Oates, en avgörande roll för att säkerställa koherensen mellan de läroplaner som regeringen fastslagit och den undervisning som eleverna möter.⁴³ Från 2010 ledde Oates den brittiska regeringens revidering av läroplanerna och han betonade i detta sammanhang att det är viktigt att försöka minska skillnaderna i hur lärare tolkar läroplanen. Oates återkom i det arbetet till att ändamålsenliga läromedel kan bidra till en gemensam utbildningsstandard.⁴⁴

I 3.3 anges att läromedel i viss mån utgör en auktoritet i undervisningen. I förhållande till kurs- och ämnesplanerna samt läroplanerna har läromedel också en form av legitimerande funktion. Många lärare uppfattar att läromedel bidrar till att säkerställa att undervisningen överensstämmer med dessa regelverk.⁴⁵ I ARK&APP från 2016 konstateras också att en majoritet av de norska lärarna är helt eller i stort sett eniga om att de läromedel de huvudsakligen använder i undervisningen överensstämmer med det som i Norges läroplaner benämns ”kompetensmålen”, som anger vilka ämneskunskaper eleverna förväntas ha utvecklat vid olika tidpunkter.⁴⁶ När läromedlen inte täcker dessa mål kompletterar lärarna i studien med andra undervisningsmaterial eller läromedel.⁴⁷ Det förefaller alltså, åtminstone i norsk skola, finnas en stor medvetenhet om läromedlens förhållande till gällande regler om vilka kunskaper som eleverna ska utveckla genom ämnesundervisningen.⁴⁸

I ARK&APP framhålls också att läroböcker spelar en större roll än andra undervisningsmaterial när det kommer till lärares uttolk-

⁴² Skolverket (2018).

⁴³ Oates (2014).

⁴⁴ Hedman (2017).

⁴⁵ Englund (2006).

⁴⁶ I den norska grund- och gymnasieskolan finns kompetensmål för elevernas lärande i alla ämnen. För grundskolan finns kompetensmålen efter årskurserna 2, 4, 7 och 10.

⁴⁷ Gilje med flera (2016).

⁴⁸ I Sverige anges i ämnets kurs- eller ämnesplan de kunskaper som undervisningen ska syfta till att eleverna utvecklar.

ning av kompetensmål. Detta föreslås i forskningsstudien bero på att didaktik och progression är tydligare inbyggt i läroböcker än i andra undervisningsmaterial. Dessutom anger majoriteten av lärarna i rapporten att lärarhandledningarna har stor betydelse för deras arbete med kompetensmålen.⁴⁹ Någon motsvarande svensk undersökning har utredningen inte kunnat finna, men det är rimligt att anta att även svenska lärare värderar hur lärarhandledningen överensstämmer med kurs- och ämnesplanerna samt läroplanerna, i de fall lärare använder sig av lärarhandledningar.⁵⁰

6.3.2 Tidsenlighet

Läromedel behöver vara aktuella för att de ska stödja elevers lärande på ett adekvat sätt. Det har understrukits av både elever, lärare och rektorer i våra hearings. Rektor har enligt läroplanerna ansvar för att eleverna får förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet samt andra lärverktyg för en tidsenlig utbildning.⁵¹

Vikten av tidsenlighet avseende läromedel i yrkesämnen framkom tydligt bland annat i utredningens kontakter med Skolverkets nationella programråd, som består av branschrepresentanter med erfarenhet från olika yrkesområden. I många branscher går utvecklingen fort och ett läromedel som inte är tidsenligt betraktas som närmast oanvändbart.⁵²

Aktualitet och tidsenlighet handlar om att läromedlen behöver överensstämma med rådande styrdokument men också om att de bör vara uppdaterade i relation till senare tids forskning och nya rön. Utöver att läromedel kan bli inaktuella när kurs- och ämnesplaner samt läroplaner förnyas eller när ny forskning tillkommer, kan kunskapsläget förändras på grund av exempelvis geopolitiska förändringar, historisk utveckling eller normskiften. Även exempelvis bilder och ord som används i ett läromedel kan uppfattas som otidsenliga när läromedlet åldras.

⁴⁹ Gilje med flera (2016).

⁵⁰ Enligt till exempel Hoelgaard (2015) är lärarhandledningen en resurs som prioriteras mer sällan i Sverige än exempelvis i Finland. Se 4.3.2.

⁵¹ 2.8 SKOLFS 2010:37, 2.8 SKOLFS 2010:250, 2.8 SKOLFS 2010:251, 2.8 SKOLFS 2010:255, 2.6 SKOLFS 2011:144, 2.4 SKOLFS 2012:101 och 2.6 SKOLFS 2013:148.

⁵² Ett undantag var hantverksprogrammet där branschföreträdare i Skolverkets programråd framhöll att just aktualiteten inte var mest väsentlig när det gäller läromedel, eftersom hantverkstekniker inte genomgår stora förändringar.

Förlag och läromedelsproducenter reviderar kontinuerligt läromedlen för att anpassa dem till förändringar i samhället och skolan. När det gäller digitala läromedel får skolor vanligen tillgång till den senaste versionen när licensen förnyas. Läroböcker kan emellertid återanvändas många år på skolor. För att elever och lärare ska ha tillgång till aktuella läromedel krävs ett medvetet arbete med gallring och uppdatering, så att beståndet av läroböcker regelbundet förnyas på skolorna. I Skolinspektionens granskning med fokus på läromedel i samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9 från 2021 beskriver lärare att tryckta läromedel snabbt blir inaktuella.⁵³

Det finns vissa skillnader mellan ämnen när det gäller hur ofta läromedel behöver uppdateras. Vissa ämnen och kurser, som exempelvis samhällskunskap, har i högre utsträckning behov av frekventa revideringar av läromedlen. Även i exempelvis naturvetenskapliga ämnen är aktualiteten central. Forskningsläget kan förändras snabbt och läromedlen behöver uppdateras utifrån detta. Elevorganisationerna beskrev också i möten med utredningen, att de tagit del av daterade läromedel i biologi som skulle kunna få negativa konsekvenser för elevers kunskaper inom sex och samlevnad.⁵⁴

När det gäller vuxenutbildningen förefaller det finnas en relativt stor andrahandsmarknad för läromedel vilket rimligen hänger samman med att de vuxna eleverna, utom de som läser svenska för invandrare, vanligen själva bekostar sina läromedel. Det finns många fördelar med att läroböcker återanvänds, men en risk är att elever väljer äldre versioner som finns tillgängliga till ett lägre pris i stället för den mest aktuella upplagan av läromedlet.

Många lärare framhåller som nämnts ovan att koherensen med gällande kurs- och ämnesplaner är avgörande för om ett läromedel är ändamålsenligt eller ej. Även samstämmigheten med forskning om ämnet och ämnets didaktik beskriver många lärare i utredningens hearings som väsentlig. Lärare i Skolinspektionens ovan nämnda granskning anger dock att det kan vara utmanande att undersöka i vilken mån läromedel uppfyller rimliga krav när det gäller detta. Skolinspektionen framhåller att lärare behöver erbjudas tid, kompetensutveckling och möjlighet till samverkan för att utveckla granskningen av läromedels kvalitet med avseende på detta.⁵⁵

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Från höstterminen 2022 benämns kunskapsområdet ”sexualitet, samtycke och relationer”.

⁵⁵ Ibid. Enligt Skolinspektionens bedömning kan drygt hälften av de granskade skolorna utveckla sin granskning utifrån aktuell forskning.

6.3.3 Struktur och sammanhang

En stor andel av de lärare som utredningen har varit i kontakt med beskriver att den struktur som ett läromedel erbjuder är väsentlig och att läromedel kan visa sammanhang och ”den röda tråden” i ett ämne. Som framgår av ovan kan ett strukturerat läromedel bidra till att konkretisera kurs- och ämnesplanerna.

Vissa lärare anger också att de uppskattar när innehållet i läromedlet presenteras kumulativt, det vill säga att ny kunskap som presenteras bygger på tidigare kunskaper så att elevers förståelse successivt fördjupas. Lärare i moderna språk har exempelvis framhållit för utredningen att läromedel tydliggör en progression i lärandet och främjar att grammatiska moment och vokabulär behandlas i lämplig ordning.

Lärare har även, i utredningens hearings, beskrivit att den struktur som läromedel erbjuder kan ha en avgörande betydelse för kontinuiteten för eleverna vid lärarbyten.

Genom att synliggöra ett ämnes struktur kan läromedel också bidra till att underlätta planeringen av undervisningen, särskilt för lärare som är nya i yrket. Tarja Alatalo, doktor i pedagogiskt arbete med inriktning mot läs- och skrivdidaktik, redogör i sin avhandling från 2011 för varför det kan vara gynnsamt för elevers läsinlärning att nyblivna lärare eller lärare som inte är insatta i läs- och skrivundervisning använder läromedel som är avsedda för ändamålet. Läseboken kan, menar Alatalo, stötta läraren att förstå betydelsen av att introducera bokstäver och fonem i en viss ordning. Själva ordningen, fortsätter Alatalo, har betydelse för många elevers läsinlärning och en lämplig organisation av läsundervisningen kan förebygga läs- och skrivsvårigheter.⁵⁶

Ett läromedel kan alltså fungera som ett stöd, inte minst till lärare som är nya i yrket. Alatalo betonar att lärare utöver ett ändamålsenligt läromedel behöver ingående kunskaper om bland annat ordavkodning, läsförståelse och motivation för att kunna bedriva ett mer systematiskt arbete med elevers läsutveckling.⁵⁷

Genom en tydlig struktur bidrar läromedel till att sätta in kunskaper i ett sammanhang. Sammanhang kan emellertid även ha en delvis annan innebörd än att synliggöra ämnets ram och progression.

⁵⁶ Alatalo (2011).

⁵⁷ Ibid.

Boel Englund, professor i pedagogik, påpekar att läroboken har en sammanhållande roll. Läromedel kan erbjuda en slags gemensam mening och hindra känslan av splittring, både för elever och lärare.⁵⁸ Detta, tillsammans med praktiska frågor rörande planering av undervisningen, skulle kunna ha betydelse för att lärare gärna väljer att utgå från ett och samma läromedel i en undervisningsgrupp, trots elevernas olika förkunskaper och intressen. Läromedlet blir något som alla elever samlas runt och bildar utgångspunkt för gemensamma samtal och reflektioner.

I den läroplan som gällde för grundskolan under 1980-talet angavs att läromedel spelade en viktig roll, bland annat ”för att ge fasthet och sammanhang i studierna”.⁵⁹ Begreppen fasthet och sammanhang kan delvis kopplas till läromedlets auktoritet. Professor Tim Oates framhåller att läromedel är pålitliga och respekterade, eftersom de grundar sig i teorier och utvecklas av specialister.⁶⁰ En av lärarstudenterna i utredningens enkät motiverar också läromedlets betydelse på följande vis: ”Det måste finnas ett samlat grepp om ämnet”. En liknande uppfattning gav en elev i utredningens hearings uttryck för: ”Det är bra med alla filmer och Youtube-klipp men när man inte har ett läromedel saknar man en grundkälla, något man vet att man kan lita på.” I 4.3.1 har även Rasmussen och Lunds forskning beskrivits. De menar att läroboken representerar ett strukturerande element med viss ”kanonisk” funktion i förhållande till vad lärare uppfattar som väsentlig kunskap.⁶¹

6.3.4 Anpassning, tillgänglighet och fördjupning

Av läroplanerna framgår vikten av anpassningar till varje elevs förutsättningar och behov.⁶² Det är rimligt att förvänta sig att läromedlen i så hög utsträckning som möjligt möter alla elever där de befinner sig i sin kunskapsutveckling och bidrar med såväl stöd och anpassningar som ämnesfördjupning.

⁵⁸ Englund (2006).

⁵⁹ Regeringen (1980), s. 53.

⁶⁰ Oates (2014).

⁶¹ Rasmussen och Lund (2015).

⁶² Avsnitt 1 SKOLFS 2010:37, avsnitt 1 SKOLFS 2010:250, avsnitt 1 SKOLFS 2010:251, avsnitt 1 SKOLFS 2010:255, avsnitt 1 SKOLFS 2011:144, avsnitt 1 SKOLFS 2012:101 och avsnitt 1 SKOLFS 2013:148.

Universell utformning innebär bland annat att produkter utformas för att passa så många som möjligt och ge största möjliga förutsättningar för alla att delta i samhället på lika villkor. Genom att främja universell utformning av läromedel kan de undervisningsmaterial som används i skolan göras tillgängliga för fler elever.

Specialpedagogiska skolmyndigheten framhåller att ett läromedels tillgänglighet beror på flera faktorer: hur innehållet presenteras, språkets svårighetsgrad, den grafiska formen, bildernas utformning och vilken medietyp som används.⁶³ För många elever kan detta vara avgörande för att de ska kunna ta till sig innehållet i ett läromedel.

Av Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2021 framgår att majoriteten av de lärare som inspektionen intervjuat beskriver att de granskar möjligheten att anpassa läromedel efter elevers olika behov. Lärare har beskrivit för Skolinspektionen att de bland annat granskar innehållets struktur, svårighetsgrad, språk och tillgänglighet.⁶⁴

I utredningens hearings har lärare också uttryckt att det är viktigt att de läromedel som används är ”lagom svåra”, både när det gäller texter och övningar eller uppgifter. Flera lärare har beskrivit för utredningen att läromedel på senare tid i allt högre grad förenklas och att texterna ofta är för kortfattade för att bidra till fördjupade kunskaper. Några beskriver också att i synnerhet digitala läromedel framställer vissa kunskapsområden på ett fragmentariskt sätt. Utredningen har emellertid även tagit del av ståndpunkten att vissa läromedels-texter är så svårtillgängliga att läromedlen inte kan användas i undervisningen. Skolinspektionen konstaterar också i sin nämnda granskning om läromedel i kemi från 2011 att texterna och uppgifterna i läromedlen ibland upplevs som för lätta av en del elever medan andra elever kan ha svårt att ta till sig samma texter. Detta, konstaterar Skolinspektionen, kan få konsekvenser bland annat för elevers motivation.⁶⁵

Ibland kan elever behöva olika läromedel men det finns, som vi noterat ovan, också ett värde i att en undervisningsgrupp samlas runt ett och samma läromedel. Möjlighet till viss flexibilitet inom ett läromedel är därför ofta värdefullt. Exempelvis innehåller läromedel i matematik ofta uppgifter på olika svårighetsnivå och läromedel i till exempel moderna språk kan på motsvarande sätt erbjuda texter med olika svårighetsgrad.

⁶³ SPSM (2021b).

⁶⁴ Skolinspektionen (2021b).

⁶⁵ Skolinspektionen (2011).

I läroplanen för vuxenutbildningen framhålls särskilt att vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och att eleverna är individer med mycket olika förutsättningar.⁶⁶ Utbildningen kan variera både till längd och till innehåll samt avseende elevernas mål. Den kontinuerliga antagningen⁶⁷ ställer, enligt Skolinspektionen, höga krav på en individanpassad undervisning.⁶⁸ Inom vuxenutbildningen finns det dessutom stora brister på specialpedagogisk kompetens för att kunna möta särskilda behov hos elever.⁶⁹ Detta får sammantaget på olika sätt konsekvenser för läromedel. Lärare har exempelvis beskrivit för utredningen att det är särskilt viktigt att läromedel inom vuxenutbildningen i stor utsträckning erbjuder individualiserade lösningar.

Ändamålsenliga läromedel ger både adekvat stöd och möjlighet till fördjupning. Vilken svårighetsnivå som är lämplig hänger nära samman med hur läromedlet används. En lärare som planerar att arbeta strukturerat med texterna inom ramen för undervisningen kan rimligen tänka sig något svårare texter än en lärare som planerar att använda läromedlet som referenslitteratur (se 4.3.1).

Även i en norsk kunskapsöversikt från 2010 noteras att ett viktigt krav för lärare är att texterna i läromedel är både begripliga och motiverande. Forskarna framhåller att denna utgångspunkt är en näst intill omöjlig ekvation med tanke på elevers olika förförståelser och förmågor.⁷⁰ Det är emellertid, som nämnts ovan, möjligt för läromedelsproducenterna att på olika sätt anpassa och utveckla texter, bilder och utformning så att undervisningsmaterialet blir både tillgängligt och utmanande för fler elever.

Det finns olika faktorer som har betydelse när det gäller att hitta läromedel till elever med specifika behov. Professor Monica Reichenberg beskriver i en forskningsstudie från 2019 att en viktig faktor att tänka på när det gäller elever med funktionsnedsättning är att innehållet i texterna behöver vara åldersadekvat. Reichenberg framhåller att elever med intellektuell funktionsnedsättning som alla andra elever vill ha spännande och intresseväckande böcker där aktörerna är i deras egen ålder.⁷¹

⁶⁶ Avsnitt 1 SKOLFS 2012:101.

⁶⁷ Utbildningen inom kommunal vuxenutbildning ska bedrivas kontinuerligt under hela året, enligt 2 kap. 25 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁶⁸ Skolinspektionen (2012).

⁶⁹ SOU 2018:71.

⁷⁰ Kløve Juuhl med flera (2010).

⁷¹ Reichenberg (2019).

För drygt tio år sedan presenterade SPSM en undersökning om läromedelsituationen för elever i grundsärskolans årskurs 7–10. Undersökningen visade att användningen av förlagsproducerade läromedel var låg och att ett viktigt skäl till detta var att det var svårt att finna åldersadekvata läromedel för elevgruppen. I undersökningen anges att ”flera pekar på att de studerande många gånger upplever läromedlen som ’barnsliga’”.⁷²

Motsvarande problem har uppmärksammats inom vuxenutbildningen, där lärare ibland använder läromedel som är avsedda för barn och ungdomar. Detta kan påverka elevernas motivation och lärare har i utredningens hearings beskrivit att vuxna elever kan känna sig förlöjligade av exempel, bilder och tilltal i läromedlen. Mer om tillgången till läromedel för vuxna elever i 5.5.

Även för andraspråks elever är det viktigt med åldersadekvata läromedel. Lärare inom svenska för invandrare beskriver att det kan vara särskilt svårt att välja ändamålsenliga läromedel för vuxna elever som ännu inte kan läsa och skriva. Mer om tillgången för äldre elever med begränsad läs- och skrivförmåga i 5.4.3.

6.3.5 Språk och bilder

Språk

Som framgår ovan är svårighetsgraden väsentlig för om ett läromedel uppfattas som ändamålsenligt eller inte av elever och lärare. I detta sammanhang är den språkliga nivån ett centralt perspektiv. Texterna i läromedel måste vara begripliga, samtidigt som de behöver bidra till att utmana elevernas språkliga förmåga.

I didaktisk forskning talas det ofta om ämnesspråk eller skolspråk och vikten av att elever får möta specifika ämnesspråk i undervisningen. Ämnesspråken är mer formella, mer abstrakta och ofta mer skriftspråkliga än vardagsspråket. Med hjälp av vardagsspråket kan elever beskriva vardagliga erfarenheter i den direkt iakttagbara kontexten, men när elever exempelvis ska tolka och resonera om mer abstrakta fenomen behöver de ämnesspråk.⁷³ Det är därför avgörande för kunskapsutvecklingen att elever utvecklar ämnesspråk.

⁷² Hede (2009), s. 15.

⁷³ Hajer (2016).

Att lära sig ämnesspråk handlar delvis om att utveckla sitt ordförråd inom olika ämnen, men ämnesspråk är inte bara en fråga om ord och begrepp, utan kännetecknas också av en speciell struktur, av tilltal och av ton. Utvecklingen mot ett mer ämnesrelaterat språkbruk sker kontinuerligt genom skolåren. Samtidigt blir det ämnes-specifika språket en alltmer integrerad del av innehållet i respektive skolämne. Denna ökade koppling mellan ämnesspråk och innehåll innebär att eleverna måste lära sig att läsa och förstå olika texter i olika ämnen. Pia Nygård Larsson, docent i svenska med didaktisk inriktning vid Malmö universitet, skriver i sin avhandling om biologi-ämnets texter att lärobokstexterna har ”potential att föra in eleverna i mer naturvetenskapliga textvärldar”.⁷⁴

Språket spelar alltså en central roll i en socialiseringsprocess som kan leda till medlemskap i nya gemenskaper och roller för elever. Genom att utveckla ämnesspråk får elever inträdesbiljetter till olika gemenskaper. Det gäller inte minst för elever med svenska som andraspråk, för vilka exempelvis ordförrådet i skolans ämnesundervisning kan utgöra en stöttesten.⁷⁵

Språket i läromedel är ofta koncentrerat, faktamättat, opersonligt och präglat av en nominal stil med långa substantivfraser och ovanliga ord. Dessa stildrag delar läromedlen med många andra genrer. Nominal stil förekommer exempelvis ofta i vetenskaplig prosa.⁷⁶ Att läsa läromedel är på så vis ett sätt att vänja sig vid det språkbruk som förekommer bland annat i facklitteratur i högre studier.

Det finns mycket forskning som pekar på att språket är vårt främsta redskap för lärande i alla ämnen. Det är till exempel genom språket vi kommunicerar med andra, utvecklar ny kunskap och visar vad vi har lärt oss. I läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan framhålls det bland annat att språk, lärande och identitetsutveckling är nära förknippade med varandra och att elever i skolan ska få rika möjligheter att samtala, läsa och skriva.⁷⁷ Såväl läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan som läroplanerna för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan innehåller också bestämmelser som innebär att läraren

⁷⁴ Nygård Larsson (2011), s. 22.

⁷⁵ Lindberg och Johansson Kokkinakis (2007).

⁷⁶ Nygård Larsson (2011).

⁷⁷ Avsnitt 1 SKOLFS 2010:37, avsnitt 1 SKOLFS 2010:250, avsnitt 1 SKOLFS 2010:251, avsnitt 1 SKOLFS 2010:255, avsnitt 1 SKOLFS 2011:144, avsnitt 1 SKOLFS 2012:101 och avsnitt 1 SKOLFS 2013:148.

ska organisera och genomföra arbetet så att eleven får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling.⁷⁸ Detta kan lärare göra på flera olika sätt men aktivt arbete med texter i läromedel är en väg att stötta elevers språkliga utveckling mot ett mer fördjupat ämnesspråk. Därför är även språket i läromedlen en avgörande faktor för om ett läromedel är ändamålsenligt eller inte.

I en tidigare läroplan för grundskolan, från 1980, påtalades betydelsen av språket i läromedlet på följande konkreta vis: ”Ett pedagogiskt krav är exempelvis att tryckta läromedel skall vara skrivna på ett medryckande och livfullt sätt och stimulera till kritisk debatt.”⁷⁹

Bilder

Läromedel innehåller inte bara verbaltext utan också till exempel bilder, illustrationer, kartor, diagram och symboler. Även dessa så kallade multimodala inslag behöver stimulera och stödja elevers förståelse för ämnet. För digitala läromedel tillkommer dessutom ofta ljud, rörlig bild och andra element.⁸⁰

Bente Aamotsbakken, professor vid Universitetet i Sørøst-Norge, menar att en läromedelstexts uppbyggnad är avgörande för om texten uppfattas som lätt eller svår att läsa och förstå. Med uppbyggnad avser hon hur sambanden mellan till exempel texter, rubriker, stycken och bilder fungerar. Om sambandet mellan textens olika element är svår att hitta blir texten mer svårbegriplig och läsaren kan ge upp.⁸¹

Bilderna har också stor betydelse för att väcka intresse. Professor Monica Reichenberg påpekar att läromedlet måste väcka läsarens nyfikenhet och att det därför är viktigt att lärare när de ska välja ett nytt läromedel ställer sig frågan om omslagsbilden och övriga bilder kommer att kunna stimulera intresset.⁸²

Bilder läggs ibland in för att lätta upp texten och göra typografin luftigare, eller för att väcka intresse. Allra viktigast är dock, framhåller Ingvar Lundberg, professor i psykologi och forskare inom läs- och skrivutveckling, att läromedlet använder bilderna för att för-

⁷⁸ 2.2 SKOLFS 2010:37, 2.2 SKOLFS 2010:250, 2.2 SKOLFS 2010:251, 2.2 SKOLFS 2010:255, 2.1 SKOLFS 2011:144 och 2.1 SKOLFS 2013:148.

⁷⁹ Förordning (1980:64) om mål och riktlinjer i 1980 års läroplan för grundskolan.

⁸⁰ Upphovsrättsligt innebär detta att läromedlen kan innehålla olika verkstyper, mer om detta i 5.1.3.

⁸¹ Aamotsbakken (2015).

⁸² Reichenberg (2019).

djupa, förklara och förtydliga.⁸³ Bilder kan på detta sätt förstärka förståelsen men de kan också skapa en ”visuell röra” som försvårar elevens förståelse av ett innehåll.⁸⁴ Även hur olika element i texten sammanfogas och bildernas funktion har alltså betydelse för läromedlets ändamålsenlighet.

Digitala verktyg bygger ofta på visuella element där bilden och texten tillsammans utgör det dominerade sättet att förmedla ett kunskapsinnehåll. Det blir därför särskilt viktigt att värdera bilden i kombination med den skrivna texten när det kommer till val av digitala läromedel.⁸⁵

Bilderna i ett läromedel har även betydelse ur andra perspektiv. Flera vetenskapliga studier som gjorts visar på brister när det gäller representation i läromedels bildval.⁸⁶ I den läroboksgranskning från Skolverket som refereras ovan, i 6.3.1, var en av de frågor som forskarna använde för att granska läromedel:

Vad säger lärobokstexten/bilderna explicit om etnisk tillhörighet, funktionshinder, kön, religion/trosuppfattning eller sexuell läggning? Vilka kategorier/grupper presenteras? När, var, hur och varför framträder dessa kategorier/grupper? I vilka sammanhang eller i vilka sociala relationer framträder dessa kategorier/grupper?⁸⁷

Frågor som motsvarar denna kan vara relevanta för att avgöra hur väl ett läromedel fungerar i undervisningen och hur väl läromedlet överensstämmer med läroplanerna. Flera lärare som utredningen varit i kontakt med beskriver att de på något sätt skapar sig en bild av representation av exempelvis män och kvinnor när de väljer och värderar läromedel.

6.3.6 Pedagogisk funktionalitet

Utöver den mångfald av innehållsliga och språkliga aspekter som framhållits ovan, har den pedagogiska och didaktiska funktionaliteten betydelse för läromedlets ändamålsenlighet. Ett läromedel med god funktionalitet stödjer lärandet, undervisningen och det tänkta arbets sättet.

⁸³ Lundberg (2010).

⁸⁴ Recihenberg (2008), s. 33.

⁸⁵ Åkerfeldt och Selander (2016).

⁸⁶ Till exempel Aamotsbakken (2010) och Arshad-Ayaz (2016).

⁸⁷ Skolverket (2006a), s. 14.

Ofta samtalar man om aspekter av funktionalitet när det gäller digitala läromedel. Det kan handla om interaktiva övningar, spel och andra resurser som gör att läromedlet fungerar väl i undervisningssituationen. Även läroböcker innehåller emellertid väsentliga funktioner som främjar elevers lärande. Arbetsuppgifter och frågor som utmanar tänkandet och stimulerar elevernas kreativitet och lust att lära är exempel på inslag som stärker läromedlets pedagogiska funktionalitet.

I den undersökning bland grundskollärare som analys- och undersökningsföretaget Novus 2020 gjort på uppdrag av läromedelsförlaget Liber, anger 77 procent av de tillfrågade lärarna att de föredrar en tryckt bok i kombination med digitala komponenter. 23 procent svarar att de föredrar en tryckt bok och 10 procent svarar att de helst vill ha en helt digital lösning när det gäller läromedel.⁸⁸ De flesta lärare uppskattar alltså att läroböcker kompletteras med digitala inslag. Lärare som deltagit i utredningens hearings understryker att de digitala komponenterna ofta erbjuder funktioner som främjar elevers lärande och att vissa funktioner kan bidra till en mer varierad undervisning.

Digitala resurser bygger i hög utsträckning på visuella och auditiva element där bild, ljud och text kombineras för att förmedla ett kunskapsinnehåll. Lärare framhåller bland annat att det är värdefullt med funktioner som gör det möjligt för elever att lyssna på inläst text, att få klickbara ordförklaringar samt att verbaltexten kompletteras med introduktionsfilmer till olika kunskapsområden och med animationer. Lärare har också nämnt att självriktade övningar och simuleringsprogram kan vara väsentliga funktioner i ett digitalt läromedel. Exempelvis har yrkeslärare betonat att datorsimuleringar kan vara värdefulla för praktiska övningar.

Texter i digitala läromedel innehåller ofta hyperlänkar och övningar i direkt anslutning till textavsnitten. Dessa format kan vara ändamålsenliga men det finns en risk med att vissa funktioner stör läsandet och lärandet och att tekniska finesser tar uppmärksamheten från innehållet i stället för att stödja de tänkta arbetssätten. Ett läromedel blir inte nödvändigtvis mer ändamålsenligt genom ett stort antal funktioner, utan det väsentliga är hur verktyg och olika modaliteter, såsom text, ljud, bild, animationer och film, samspelar med

⁸⁸ Liber (2020).

varandra och hur de bidrar till att stärka elevernas förståelse av innehållet.

En annan aspekt på pedagogisk funktionalitet är navigering. Lärare och elever har beskrivit att det är viktigt att det är lätt att ta sig fram genom läromedlet på ett effektivt sätt. Såväl lärare som elever har i våra hearings redogjort för att detta kan vara utmanande när det gäller digitala läromedel. Målgruppernas svårigheter med navigering kan ha att göra med att de är ovana vid att ta del av den icke-linjära text som är vanligt förekommande i digitala läromedel, men svårigheterna kan också bero på avsaknad av vägledning och logisk struktur i läromedlet.⁸⁹

För vissa elever kan olika funktioner vara nödvändiga för att de ska kunna tillgodogöra sig innehållet i läromedel. Exempelvis kan elever med hörselnedsättning ha behov av textade filmer och elever med synnedsättning kan det vara väsentligt med ett skärmläsningssystem eller punktskrift. För elever med rörelsehinder kan det vara helt avgörande att det digitala läromedlet går att styra med alternativa styrsätt, såsom genom en kombination av kontakter, tangentbord, mus, med fingrarna på en pekplatta eller genom ögonstyrning.

6.4 Lärares strategier för val och utvärdering av läromedel

Det finns stora skillnader när det kommer till hur lärare går till väga när de väljer läromedel. Hur valet genomförs påverkas bland annat av lärarnas utbildning och vilka förutsättningar lärarna får.

Skolinspektionen framhåller att val av läromedel sker vid olika tillfällen och på olika sätt. Valet kan avse dels beslut om vilket läromedel eller undervisningsmaterial som ska användas för ett specifikt undervisningsområde, dels beslut om inköp av ett nytt läromedel till skolan.⁹⁰ Nedan är det främst den senare sortens val som beskrivs.

⁸⁹ I en studentuppsats från 2019 konstaterar Karolina Karlsson (2019) att de digitala läromedel hon granskat saknar en tydlig guide över hur de ska användas.

⁹⁰ Skolinspektionen (2021b).

6.4.1 Flera faktorer har betydelse vid valet

Som framgår av 6.3 finns det flera aspekter som har betydelse för läromedels ändamålsenlighet. I utredningens hearings med lärare har det tydligt framkommit att dessa är väsentliga när lärare ska välja och värdera läromedel. I vilken utsträckning de olika aspekterna påverkar valet är svårare att besvara. I likhet med Skolinspektionen konstaterar utredningen emellertid att överensstämmelse med kurs- och ämnesplaner är särskilt betydelsefullt för många lärare.⁹¹

Professor Monica Reichenberg har i flera studier undersökt vad som är viktigast för lärare när de väljer läromedel. Den mest betydelsefulla faktorn förefaller vara läromedlets innehåll. Många lärare lägger också, enligt Reichenberg, stor vikt vid rekommendationer från kollegor. Även texternas läsbarhet har stor betydelse för lärare när de väljer läromedel.⁹²

Reichenberg har 2019 tillsammans med professor Rune Andreassen gjort en jämförande studie där svenska och norska lärares val av läromedel studerats. Vissa forskare befarade att avskaffandet av statlig läromedelsgranskning som ägt rum både i Sverige och Norge skulle leda till att kostnader för läromedel skulle bli mer betydelsefullt vid valet av undervisningsmaterial, alltså att skolorna oftare skulle välja att köpa in det billigaste läromedlet. Reichenbergs och Andreassens studie visar emellertid att svenska och norska lärare fortsatt att granska läromedel med avseende på exempelvis innehåll och läsbarhet, även efter att den statliga granskningen av läromedel avskaffats. Kostnader och reklam från läromedelsförlag var i själva verket den faktor som lärare värderade som minst betydelsefull i undersökningen.⁹³

Detta stämmer väl överens med den bild utredningen har av kostnadens betydelse för lärare vid valet av läromedel. Det är ovanligt att lärare beskriver att ett specifikt läromedel väljs bort av kostnadsskäl. Däremot förefaller det relativt ofta finnas ekonomiska orsaker till att läromedel inte kan köpas in över huvud taget eller vid ett specifikt tillfälle. Mer om hur skolans budget och ekonomiska prioriteringar påverkar förutsättningarna att köpa in läromedel i 5.3.

Reichenberg och Andreassen framhåller att det är rimligt att anta att lärare kan göra professionella bedömningar av läromedlen. Deras studie ger stöd för att betrakta lärarna som relativt autonoma aktö-

⁹¹ Ibid.

⁹² Reichenberg (2014), Reichenberg & Andreassen (2019).

⁹³ Reichenberg & Andreassen (2019).

rer. Graden av lärarnas autonomi är emellertid, enligt dessa forskare, beroende av utbildning, kunskap om specialpedagogik, antal år i yrket och ålder. Läromedlens läsbarhet bedömdes exempelvis som mer väsentlig av äldre lärare än av yngre lärare i Sverige. Även vissa skillnader mellan Sverige och Norge kunde noteras. Kostnaderna för läromedel hade enligt denna studie till exempel större betydelse för svenska lärare än för norska.⁹⁴

Reichenberg och Andreassen gör också en jämförelse mellan hur lärare och specialpedagoger värderar olika faktorer och konstaterar att det finns uppenbara skillnader när det kommer till vilken vikt de olika yrkeskategorierna tillmäter läsbarhet och forskning. Dessa faktorer uppfattas som mer väsentliga bland specialpedagoger än bland lärare utan vidareutbildning inom specialpedagogik.

Faktorer som ännu inte nämnts här men som kan tänkas ha betydelse för lärares val av läromedel är bokmässor och recensioner. Det verkar emellertid både enligt Reichenbergs och Andreassens studie och enligt de lärare utredningen haft kontakt med, relativt ovanligt att lärare tar intryck av mässor och recensioner. Läromedel recenserar dessutom numera endast i liten utsträckning i svenska dagstidningar eller fackpress. Det är däremot vanligt förekommande att lärare själva rekommenderar och utvärderar läromedel i till exempel lärargrupper på sociala medier.

Utredningen har inte funnit någon studie eller rapport som specifikt behandlar vilka faktorer som har betydelse när lärare inom vuxenutbildningen väljer läromedel. Det finns dock indikationer på att priset har större betydelse för lärare inom vuxenutbildningen än för dem som undervisar inom en skolform där läromedel är kostnadsfria för eleverna. Flera lärare som undervisar inom vuxenutbildningen har i utredningens hearings beskrivit att de strävar efter att välja läromedel som är så billiga som möjligt för att möjliggöra för en större grupp elever att införskaffa materialet.

När det gäller de val av läromedel som genomförs på rektors- eller huvudmannanivå har utredningen inte funnit några undersökningar som söker svara på vilka faktorer som har störst betydelse. Avsaknaden av kunskap inom detta fält kan bero på att det är ett relativt nytt

⁹⁴ Ibid. Lärarna fick bedöma på en sjugradig skala vilken betydelse olika faktorer hade för valet av läromedel och lärarna i Sverige värderade kostnaden till 4,3 medan lärarna i Norge endast värderade denna faktor till 2,9.

fenomen att rektorer, skolchefen eller andra representanter från huvudmannen fattar beslut om läromedel.

6.4.2 Lärares processer för att välja läromedel varierar mycket

Val och värdering

Som framgår av ovan tar rektorerna relativt sällan ett övergripande ansvar för valet av läromedel. Skolinspektionen konstaterar dock att detta inte behöver betyda att skolans kvalitetssäkring av läromedel brister. I granskningen om läromedel från 2021 har inspektionen sett flera exempel på att lärare, även utan rektors ledning, ”genomför en god kvalitetssäkring”.⁹⁵

I utredningens kontakter med lärare och rektorer har flera olika strategier för valet av läromedel beskrivits. Ofta föregås valet av att lärare beställer gratisexemplar från förlag, lånar av varandra eller jämför presentationer av läromedel på olika förlags hemsidor. Det är också relativt vanligt att lärare ber om råd och tips i grupper på sociala medier. Lärare förefaller däremot i ganska låg utsträckning göra mer systematiska sökningar efter vilka alternativ som finns och många beskriver att de inte har fullständig överblick över det sammanlagda utbudet. Flera anger också att de inte upplever sig ha möjlighet att skaffa det.

I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av läromedel i kemi från 2011 uttrycks att en risk med att val och utvärdering av läromedel har överlämnats till skolorna är att urvalet ”sker sporadiskt utifrån läromedlens utformning och layout snarare än på innehållsmässiga grunder”.⁹⁶ Utredningens erfarenhet, som överensstämmer med den ovan refererade studien av Reichenberg och Andreassen, är dock att lärare vanligen strävar efter att noggrant värdera läromedlens innehåll, språk, tillgänglighet med mera.

Det förefaller emellertid ovanligt att lärare utgår från i förväg fastställda kriterier när de väljer läromedel. Av de lärare vi mött i våra hearings är det få som beskriver ett strukturerat arbete där olika aspekter på läromedel värderas mer systematiskt. Skolinspektionen visar också att val av läromedel endast i liten grad görs genom en systematisk process. Det verkar, enligt Skolinspektionen, ovanligt att det

⁹⁵ Skolinspektionen (2021b), s. 6.

⁹⁶ Skolinspektionen (2011).

finns gemensamma principer som lärarna kan utgå ifrån i sin kvalitetssäkring.⁹⁷ Detsamma framkommer i ARK&APP.⁹⁸ Enligt en annan norsk studie från 2002 hade endast tre procent av de undersökta skolorna skapat kriterier för val av undervisningsmaterial.⁹⁹

Utredningen har också tagit del av erfarenheter från skolor där lärare under en längre tid granskar olika läromedel och träffas regelbundet för att diskutera för- och nackdelar med olika alternativ, för att slutligen komma fram till ett gemensamt, väl underbyggt beslut. Inte heller i dessa fall har värderingen emellertid utgått från i förväg formulerade kriterier.

Förutsättningar

Många av de lärare som deltagit i utredningens hearings har betonat att valet av läromedel är tidskrävande och flera uttrycker att det är svårt att hinna göra tillräckligt noggranna undersökningar. Skolinspektionen framhåller också att valet i dag är mer tidskrävande än tidigare eftersom läromedelsmarknaden är så omfattande.¹⁰⁰ Mer om läromarknadens komplexitet i 4.2.

Lärarnas Riksförbunds ovan nämnda undersökning från 2014 bekräftar bilden från utredningens hearings. Lärare får i enkäten svara bland annat på om de har tillräckligt med tid för att kvalitetsgranska, värdera och välja läromedel och resultatet visar att lärare har svårt att hinna med detta. 79 procent av lärarna svarar att de inte alls har tid eller saknar tid i tillräcklig utsträckning. Enbart två procent svarar att de ”i stor utsträckning” har tillräcklig tid för denna uppgift.¹⁰¹

I Läromedelsförfattarnas undersökning från 2020 framgår också att det finns brister när det gäller förutsättningarna att välja läromedel. 61 procent av de tillfrågade lärarna i grund- och gymnasieskolor anger att de skulle behöva mer tid för att granska och lära känna läromedel. 35 procent ville ha mer kollegialt utbyte. 34 procent uttryckte att de ville ha mer kännedom om befintliga läromedel.¹⁰²

⁹⁷ Skolinspektionen (2011) och Skolinspektionen (2021b).

⁹⁸ Gilje med flera (2016).

⁹⁹ Bueie (2002).

¹⁰⁰ Skolinspektionen (2021b).

¹⁰¹ Lärarnas Riksförbund (2014).

¹⁰² Läromedelsförfattarna (2020).

Det är enligt läroplanerna rektors ansvar att se till att skolans arbetsmiljö utformas så att alla elever får tillgång till och ges förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet.¹⁰³ Skolinspektionens granskning om kvalitetssäkring och val av läromedel uppmärksammar att det finns risk för att rektorerna inte i tillräcklig utsträckning ger lärare förutsättningar att kvalitetssäkra läromedel. Det handlar om att rektorer i granskningen inte ger tidsmässiga förutsättningar, men också om att rektorer inte tar ett mer övergripande ansvar för frågorna om läromedel. När rektor har en mindre aktiv styrning av kvalitetssäkringen av läromedel, blir arbetet, enligt Skolinspektionens bedömning, i hög utsträckning personberoende.¹⁰⁴

Ett viktigt led i att skapa förutsättningar för valet av läromedel är att rektor säkerställer att det finns lämpliga forum för diskussioner om läromedel. Detta lyfts både av lärare i våra hearings och av Skolinspektionen.¹⁰⁵ Det som främst efterfrågas är tillfällen att samtala med lärare som undervisar i samma ämne.

I utredningens hearings efterfrågar lärare en bättre dialog mellan rektorer och lärare om inköp av läromedel. Det finns fördelar, menar lärarna, med att rektor leder arbetet och säkerställer en mer långsiktig och systematisk planering av inköp. Samtidigt behövs en lyhördhet för de behov som lärare uppmärksammar i undervisningen. Vissa lärare beskriver att det saknas riktlinjer för vilka ämnen som ska prioriteras. En lärare uttryckte att ”det är de ämnesgrupper och enskilda lärare som skriker högst som får sin vilja igenom”. Några lärare återger att ämnen verkar ha olika status när det kommer till läromedel. Skolinspektionen tycker sig i granskningen om läromedel i kemi från 2011 också se att det ofta är läromedel i matematik som prioriteras på de undersökta skolorna.¹⁰⁶

I Läromedelsförfattarnas enkätstudie från 2020 svarar ungefär hälften av rektorerna att det inte är något särskilt ämne som prioriteras när det gäller inköp av läromedel. I de fall där ett specifikt ämne har prioriterats handlar det ofta om matematik; en fjärdedel av de svarande rektorerna anger att de prioriterar läromedel i det ämnet. Nästa ämne i denna prioriteringsordning är svenska som 11 procent

¹⁰³ 2.8 SKOLFS 2010:37, 2.8 SKOLFS 2010:250, 2.8 SKOLFS 2010:251, 2.8 SKOLFS 2010:255, 2.6 SKOLFS 2011:144, 2.4 SKOLFS 2012:101 och 2.6 SKOLFS 2013:148.

¹⁰⁴ Skolinspektionen (2021b).

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Skolinspektionen (2011).

av rektorerna uppger att de prioriterar vid inköp.¹⁰⁷ Det förefaller alltså som om lärare i vissa ämnen, inte minst matematik, har bättre förutsättningar än andra att få köpa in läromedel.

6.5 Aktuella utmaningar och behov

6.5.1 Det saknas ofta rutiner för att välja och värdera läromedel

Som framgår ovan väljer lärare sällan läromedel och lärarhandledningar på ett systematiskt och strukturerat sätt. Detta är i stor utsträckning en konsekvens av bristande förutsättningar. Många lärare upplever att de inte har tillräckligt med tid för att granska läromedel och lärarhandledningar och det förefaller också som om valet av läromedel i relativt liten utsträckning uppmärksammas av rektor. Flera rektorer har beskrivit för utredningen att deras roll när det kommer till läromedel främst är att godkänna inköp av läromedel.

Det framgår även av Skolinspektionens granskning från 2021 att rektor sällan styr eller följer upp lärarnas val av läromedel. Rektorer tar också bara i undantagsfall upp frågor om läromedel i samband med det systematiska kvalitetsarbetet. Dessutom anger Skolinspektionen att rektorer sällan samtalar om läromedel i introduktionen av nya lärare. Det förefaller också saknas systematik när det gäller inventering av vad som behöver köpas in.¹⁰⁸

Ofta finns det inte formella forum för lärare att samtala om läromedel och det finns därmed en risk för att lärare inte tar del av varandras kunskaper och erfarenheter när de ska välja vilka läromedel elever ska få tillgång till. Många lärare har beskrivit för utredningen att de föredrar att göra valet tillsammans med sina kollegor och utredningen bedömer att sådana rutiner skulle stärka möjligheterna till övervägda val. Genom att lärare gemensamt värderar läromedel kan skolans eller skolhuvudmannens samlade kompetens nyttjas och flera infallsvinklar på läromedel uppmärksammas.

I Läromedelsförfattarnas tidigare nämnda undersökning uttalar 61 procent av de tillfrågade lärarna i grund- och gymnasieskolan att de behöver mer tid för att granska läromedel och 35 procent uttrycker

¹⁰⁷ Läromedelsförfattarna (2020). De rektorer som har svarat arbetar inom grund- och gymnasieskolan.

¹⁰⁸ Skolinspektionen (2021b).

att de vill ha mer kollegialt utbyte.¹⁰⁹ De kontakter utredningen haft med lärare och rektorer bekräftar att förutsättningarna för att välja läromedel ofta är otillräckliga. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att läromedel har stor betydelse för såväl elever som lärare, och dessutom när de köps in innebär en investering för skolorna.

Det är ovanligt att lärare utgår från kriterier när de granskar läromedel. Det kan innebära att vissa aspekter inte uppmärksammas i tillräckligt stor utsträckning och att valet inte genomförs med sådan noggrannhet som krävs för att säkra att lärare och elever efter inköp känner sig nöjda med produkten. Flera lärare uttryckte i våra hearings att de skulle uppskatta om det fanns kvalitetskriterier. De menade att kriterier skulle kunna ha potential att göra valet mer träffsäkert men också väcka ett intresse för den process som det innebär att välja läromedel. Även rektorer har i utredningens hearings uttryckt att kriterier skulle kunna främja mer systematiska processer och därmed fylla en viktig funktion för lärarna när de ska välja läromedel.

Lärare har sällan överblick över vilka läromedel som finns tillgängliga på marknaden när de ska genomföra valet. Lärare har beskrivit för utredningen att det skulle underlätta valet om det fanns någon form av förteckning av tillgängliga läromedel med kortfattad information om sådant som utgivningsår, aktuella revideringar, pris, omfång, tillgänglighet för elever med olika behov och förekomst av kompletterande material. Med tanke på vikten av att läromedel är tidsenliga, vore det inte minst viktigt för lärare att få information om när läromedel kommer med reviderade upplagor samt en kort sammanfattning av vad som utvecklats.

Elever deltar, som vi noterat ovan, relativt sällan i valet av läromedel. Det förefaller finnas ett behov av mer kunskap om hur elever kan inkluderas i processen och vilka fördelarna kan vara med elevinflytande i detta sammanhang.

¹⁰⁹ Läromedelsförfattarna (2020).

6.5.2 Lärare har i minskande utsträckning inflytande över läromedelsvalet

Det finns, som nämnts, tecken på att det pågår en förskjutning när det gäller vem som genomför valet av läromedel, från att lärare själva hade stor frihet att välja till att rektor och huvudmannen i större utsträckning väljer vilka läromedel som ska köpas in.

I avsnitt 6.3 redogör vi för väsentliga aspekter som har betydelse för ett läromedels ändamålsenlighet. Hur väl ett läromedel fungerar påverkas av flera faktorer, såsom språk, överensstämmelse med kurs- och ämnesplaner samt läroplaner och möjlighet till anpassning. Det är tydligt att valet av läromedel är en komplex process som ställer stora krav på såväl ämnesdidaktisk kunskap som ämneskunskap. Det är inte rimligt att anta att den kunskapen finns om alla ämnen och kurser på rektors- eller huvudmannanivå, utan det finns stora fördelar med att valet görs av lärare med adekvata kunskaper om ämnet, ämnets didaktik och elevernas behov.

Det finns flera problem med att beslut om läromedel flyttas till rektors- eller huvudmannanivån. När värderingen av läromedel görs av personer som saknar de ovan beskrivna kunskaperna riskerar skolor att köpa in läromedel och undervisningsmaterial som inte är mest ändamålsenliga för de elever som ska använda dem, vilket kan få negativa konsekvenser för elevernas kunskapsutveckling.

I slutändan är det lärarna som ska använda läromedlen i sin undervisning. Om lärare inte varit delaktiga i valet ökar risken för att läromedlet inte upplevs passa för den tänkta undervisningen och att lärare därmed helt väljer bort läromedel.

Flera lärare har även i utredningens hearings beskrivit att de samtal som förs när läromedel ska väljas har betydelse för utvecklingen av undervisningen. Värdering av läromedel förefaller ofta leda till väsentliga diskussioner om didaktiska vägval, såsom hur texter och bilder kan användas i olika pedagogiska sammanhang. Detta kan i sig betraktas som ett argument för att valet av läromedel bör genomföras av lärare. Det finns också en risk för att eventuella utmaningar med ett läromedel förminsкас när valet genomförs av personer som inte ska använda det. En sådan risk kan vara att svårigheter med att använda digitala läromedel underskattas. Det förefaller finnas en diskrepans mellan hur rektorer och representanter för huvudmän å ena sidan och lärare å andra sidan uppfattar vilka teknikproblem som

kan finnas med digitala läromedel. Nästan 40 procent av de lärare som besvarade Läromedelsförfattarnas nämnda enkät uppgav att de upplevde tekniska problem på hälften eller mer av sina lektioner, en uppfattning som inte delades av de rektorer som besvarade enkäten.¹¹⁰

6.6 Utredningens förslag

6.6.1 Skälen till förslagen

Utredningens förslag:

- Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk ska ange att Läromedelsnämnden har ansvar för att bevaka, samla och sprida information om läromedel.
- Läroplanerna¹¹¹ ska ange att rektor har ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar.
- Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att genomföra insatser i syfte att stärka skolors strategiska arbete med läromedel och lärarhandledningar.

Läromedelsnämnden ska bevaka, samla och sprida information

Utredningen har föreslagit att Läromedelsnämnden ska inrättas vid Skolverket. Utöver de uppdrag för nämnden som vi redogjort för i 4.7.1 föreslår utredningen också att denna nämnd ska ha ansvar för att bevaka, samla och sprida information om läromedel. Förslaget förväntas leda till att lärare får bättre förutsättningar att i sin undervisning välja och använda läromedel som bidrar till elevernas utveckling och lärande.

Vi beskriver i 6.4.2 att många lärare upplever att de saknar överblick över vilka läromedel som finns tillgängliga på marknaden. Lärarna framhåller att detta försvårar valet av läromedel. Läromedels-

¹¹⁰ Läromedelsförfattarna (2020). 70 procent av rektorerna svarade att det sällan eller aldrig uppstår tekniska problem med de digitala läromedlen. De lärare och rektorer som besvarade enkäten arbetar inom grund- eller gymnasieskolan.

¹¹¹ SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251, SKOLFS 2010:255, SKOLFS 2011:144, SKOLFS 2012:101 och SKOLFS 2013:148.

nämndens ansvar för informationsspridning är ett sätt att möta detta problem.

En förteckning över befintliga läromedel skulle, enligt utredningen, öka lärarnas möjligheter att göra informerade val.¹¹² Förteckningen skulle med fördel kunna innehålla information om de olika läromedlen, såsom upplysningar om utgivningsår, pris, omfång, tillgänglighet för elever med olika behov och förekomst av kompletterande material. Lärare har också beskrivit att det vore värdefullt med uppgifter om när olika läromedel senast reviderats och kort information om vad revisionen innebar.

Om lärare på ett överskådligt sätt kunde informera sig om läromedel enligt ovan, skulle de kunna göra mer systematiska jämförelser mellan olika produkter och väga in såväl kvalitet som pris i värderingen av olika läromedel. En långsiktig effekt av mer välinformerade val torde bli att marknaden effektiviseras. Utredningens uppfattning är att en väl fungerande marknad främjar utvecklingen av kvalitativa och prisvärda läromedel.

Konkurrensverket anger att en viktig faktor, för att det ska råda perfekt konkurrens är att konsumenter och producenter har fullständig information om marknadens utbud.¹¹³ Det är viktigt att en ökad användning av läromedel, som utredningens förslag samlat förväntas leda till, främjar utveckling av nya kvalitativa läromedel snarare än ökade vinstmarginaler. Ett tydligt uppdrag avseende informations-spridningen om läromedel kan främja konkurrensen inom läromedelsmarknaden, vilket på sikt bör få positiva effekter för prisutvecklingen på produkterna.

Möjligheter och problem med att tillhandahålla en sammanställning över läromedel behöver noggrant analyseras. Det är lämpligt att den analysen genomförs inom ramen för Läromedelsnämndens kommande arbete och att nämnden utifrån den analysen beslutar sig för hur information om läromedel sprids på bäst sätt för att nå så många lärare och rektorer som möjligt.

Skolverket kan redan i dag bevaka, samla och sprida information om läromedel, inom ramen för Skolverkets uppdrag att bidra till att lärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete.¹¹⁴ Till viss del bevakar Skolverket också läromedelsfrågor i dag, exempelvis har myn-

¹¹² SPSM tillhandhåller redan i dag förteckningar över läromedel för elever med funktionsnedsättning. Även Sameskolstyrelsen har en förteckning över samiska läroböcker.

¹¹³ Konkurrensverket (2008).

¹¹⁴ 11 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

digheten kontakter med läromedelsbranschen i samband med revideringar av kurs- och ämnesplaner.¹¹⁵ Med utredningens förslag blir läromedelsbevakning dock ett tydligare krav och får därmed högre prioritet på Skolverket, vilket förväntas gynna elevernas utbildning.

Rektor ska ansvara för att lärare får förutsättningar att välja läromedel

Utredningen föreslår att läroplanerna ska ange att rektor har ett särskilt ansvar för att lärare får förutsättningar att välja och värdera läromedel. Förslaget syftar till att säkerställa att lärare får goda villkor att på ett systematiskt och medvetet sätt välja vilka läromedel som ska användas i undervisningen. I förlängningen handlar detta om att elever ska få tillgång till de läromedel som på bästa sätt stärker lärandet. Förslaget kan på så vis bidra till en likvärdig utbildning samt ha betydelse för skolans möjligheter att klara sitt kompensatoriska uppdrag (se 5.1.1).

Vi har konstaterat att utbudet av läromedel och andra undervisningsmaterial är stort och att detta delvis försvårar valet av läromedel. Dessutom finns det flera olika aspekter som har betydelse för läromedels ändamålsenlighet, vilket innebär att läromedel behöver granskas ur flera perspektiv. Lärare beskriver att det är ett tidskrävande och kvalificerat uppdrag att värdera och välja läromedel. Det finns därmed anledning att klargöra rektors ansvar för att lärare ska få rimliga villkor för att genomföra detta arbete.

Enligt läroplanerna är det rektors ansvar att eleverna får förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet för en tidsenlig utbildning.¹¹⁶ Därmed är det rimligt att rektor ansvarar för att lärarna på skolan får goda förutsättningar att välja läromedel. Ett stadgande av detta i läroplanernas beskrivning av rektors ansvar väntas leda till att frågor om val av läromedel får nödvändig prioritet.

Det är enligt skollagen dessutom rektor som ansvarar för hur skolenheten ska organiseras.¹¹⁷ Detta innebär bland annat att rektor kan tydliggöra när lärare bör avsätta tid för valet av läromedel. Rektor kan också, genom exempelvis planering av ämneskonferenser och

¹¹⁵ Uppgift från Skolverket den 9 februari 2021.

¹¹⁶ 2.8 SKOLFS 2010:37, 2.8 SKOLFS 2010:250, 2.8 SKOLFS 2010:251, 2.8 SKOLFS 2010:255, 2.6 SKOLFS 2011:144, 2.4 SKOLFS 2012:101 och 2.6 SKOLFS 2013:148.

¹¹⁷ 2 kap. 10 § skollagen (2010:800).

andra rutiner, skapa förutsättningar för att lärare kan fatta beslut om läromedel tillsammans med sina kollegor. Det är också rektor som i egenskap av arbetsgivarrepresentant behöver se till att lärarnas arbetsuppgifter inte ger upphov till en ohälsosam arbetsbelastning.¹¹⁸ Med detta följer att rektor bör se till att lärare får den tid de behöver för att värdera och välja läromedel.

I rektors ansvar ingår vidare enligt skollagen att fördela resurserna inom skolenheten.¹¹⁹ Rektor har därmed kännedom om hur stora summor som kan avsättas för läromedelsinköp inom olika ämnen under olika år och kan på så vis i möjligaste mån planera arbetet långsiktigt. Genom ekonomiska prioriteringar och systematiska planeringar kan rektor bidra till att lärare får förutsättningar att välja ändamålsenliga läromedel.

En väsentlig förutsättning för att lärare ska kunna välja läromedel är att det finns en budget för inköp av aktuella material. Vi har i kapitel 5 konstaterat att de ekonomiska ramarna och prioriteringarna ibland begränsar lärarnas förutsättningar att säkerställa tillgången till ändamålsenliga läromedel. Rektor har en betydelsefull roll för att fördela resurser inom skolenheten, men också för att, i dialog med bland annat huvudmannen, klargöra behovet av att det avsätts ekonomiska resurser som möjliggör att inköp av läromedel kan prioriteras.

Förslaget som presenteras i 4.7.1 om att införa en läromedelsnämnd med ansvar för att ta fram kvalitetskriterier syftar bland annat till att stärka rektors möjligheter att skapa goda förutsättningar för lärarna. Både lärare och rektorer som utredningen haft kontakt med har beskrivit att kvalitetskriterier skulle underlätta valet av läromedel och dessutom bidra till att ge välbehövlig uppmärksamhet åt själva processen som det innebär att välja läromedel. Skolinspektionen anger i sin kvalitetsgranskning om läromedel från 2021 att rektorer inte i tillräcklig utsträckning tar ett mer övergripande ansvar för valet av läromedel genom att exempelvis kommunicera vilka principer som ska styra arbetet.¹²⁰ Utredningen bedömer att de statliga kvalitetskriterierna bör vara ett gott stöd för rektor i detta sammanhang.

Förslaget att i läroplanerna ange att rektor har ansvar för att lärare får förutsättningar att välja och värdera läromedel syftar också till att ge lärarna ett tydligt mandat när det gäller valet av läromedel. För-

¹¹⁸ Jfr Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö.

¹¹⁹ 2 kap. 10 § skollagen (2010:800).

¹²⁰ Skolinspektionen (2021b).

skjutningen av inflytande över valet av läromedel som tycks ha ägt rum under de senaste åren, från att valet av läromedel genomfördes nästan uteslutande av lärare till att valet i allt högre utsträckning genomförs på rektors- eller huvudmannanivå, är bekymmersam. Denna utveckling kan leda till att elever inte får tillgång till de mest ändamålsenliga läromedlen i alla ämnen. Det kan också ifrågasättas om beslut avseende läromedel på rektors- eller huvudmannanivå kan anses överensstämmande med principerna om mål- och resultatstyrning samt tillitsbaserad styrning (se 6.1.2).

Utredningen har varit i kontakt med rektorer som på ett medvetet sätt leder verksamheten på skolenheten så att lärarna får rimliga villkor för att välja läromedel. Det förefaller emellertid, enligt både olika enkätundersökningar, utredningens kontakter och Skolinspektionen, vara alltför vanligt att rektorer inte tar ansvar för denna fråga och utredningen menar därmed att det är viktigt att läroplanerna tydliggör denna aspekt på rektors ledarskap.

Insatser från Skolverket för att öka medvetenheten om valet av läromedel

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att genomföra insatser i syfte att stärka skolors strategiska arbete med läromedel och lärarhandledningar. Insatserna bör handla både om hur rektorer kan främja arbetet med läromedel och om hur lärares processer att välja och värdera läromedel kan stärkas.

Rektors övergripande arbete för att skapa goda förutsättningar för valet

Skolverket kan ge rektor stöd för att på ett ändamålsenligt sätt skapa goda förutsättningar för lärares val av läromedel och lärarhandledningar. Enligt utredningens erfarenhet och Skolinspektionens iakttagelser i samband med granskningen från 2021 om kvalitetssäkring och val av läromedel är det relativt ovanligt att rektorer skapar strukturer som underlättar för lärares val av läromedel.¹²¹

Den föreslagna insatsen skulle exempelvis kunna handla om hur rektor kan säkerställa en mer långsiktig och systematisk planering av

¹²¹ Skolinspektionen (2021b).

inköp samt om hur rektor kan delta i dialogen om läromedel inom ramarna för principen om tillitsbaserad styrning (se 6.1.2). Genom ett medvetet arbete där rektor engagerar sig i frågor som rör elevers undervisningsmaterial kan läromedel bli en del av det systematiska kvalitetsarbetet.

Insatsen kan också behandla hur rektorer kan skapa praktiska förutsättningar för valet av läromedel. Våra hearings indikerar att det ofta saknas formella forum för samtal om läromedel. Rektor kan främja lärares samtal om läromedel bland annat genom att avsätta tid för detta och att säkerställa att lärare kan träffas i konstellationer som är gynnsamma för värdering av läromedel. Utredningen har haft kontakt med lärare som beskriver att de träffar sina kollegor som undervisar i samma ämne för sällan och att detta utgör ett hinder för fördjupade samtal om läromedel.

Rektor kan också stärka lärares val av läromedel genom inriktningen på den kompetensutveckling som lärarna erbjuds. Lärare har i utredningens hearings angett att kompetensutvecklingsinsatser med inriktning mot det aktuella undervisningsämnet eller ämnets didaktik skulle stärka dem i värderingen av läromedel, eftersom själva valet ställer höga krav på ämneskunskap och ämnesdidaktisk kompetens. Skolinspektionen framhåller också att ”för att möjliggöra en kvalitetssäkring /av läromedel/ utifrån forskning behöver lärare få tid för kompetensutveckling.”¹²²

Rektors arbetsmiljöarbete

Ett sätt att förbättra utbildningens kvalitet är att skapa goda förutsättningar för lärare att utföra sitt arbete. Många lärare i utredningens hearings beskriver att tillgången till läromedel och lärarhandledningar påverkar arbetsmiljön. Ämneslärarföreningar samt fackföreningarna Läraförbundet och Lärarnas Riksförbund har beskrivit hur lärares arbetsbörda ökar när lärare inte har tillgång till aktuella och kvalitativa läromedel. Arbetsgivare bör som nämnts i 5.7.1 undersöka och åtgärda risker kopplade till arbetsbelastning. Utredningen anser att Skolverket kan bidra genom att förtydliga hur rektor kan arbeta med läromedel som ett verktyg för att minska stressen och förbättra lärares förutsättningar för att planera undervisningen.

¹²² Skolinspektionen (2021b), s. 7.

Rektors introduktion av lärare som är nya i yrket

För lärare som är nya i yrket förefaller det särskilt viktigt att det finns tillgång till läromedel och lärarhandledningar av god kvalitet. Den enkät som utredningen genomfört bland lärarstudenter visar att dessa i allmänhet betraktar läromedel som mycket viktiga. Skolverket ger redan i dag stöd för hur nyblivna lärare kan introduceras och få en bra start i yrket. I detta sammanhang anser utredningen att tillgången till och valet av läromedel och lärarhandledningar borde uppmärksammas.

Rektors stöd till obehörig undervisande personal

Frågan om hur rektorer förhåller sig till läromedel är även viktig mot bakgrund av de omfattande problemen med lärarförsörjning. År 2020 var nästan var tredje person som undervisade i grundskolan obehörig. Obehörig undervisande personal kan avse lärare som undervisar i ämnen som de saknar behörighet i eller personer som inte har någon lärarutbildning överhuvudtaget. Enligt Skolverket kommer det under de närmaste åren att finnas en ökad brist på lärare och de som examineras från lärarutbildningarna kommer inte att räcka till för att möta behovet, trots att antalet nyantagna på utbildningarna ökat.¹²³

När Skolinspektionen 2017 granskade vilket stöd rektorer gav till obehöriga konstaterades att drygt hälften av de granskade skolorna inte hade tillräckliga strukturer och arbetssätt för att stödja undervisande personal utan behörighet. Skolinspektionen framhåller att rektor i egenskap av pedagogisk ledare behöver organisera skolan så att de obehörigas sämre förutsättningar att bedriva undervisning inte gör att den undervisning som eleverna får blir fragmentarisk.¹²⁴ Läromedel och lärarhandledningar kan vara ett av flera svar på frågan om hur elever ska kunna få bästa möjliga undervisning trots den rådande lärarbristen. Detta förutsätter emellertid att rektorer har förståelse för hur dessa resurser kan användas och bidra till elevers kunskapsutveckling och det är därför angeläget att Skolverket främjar rektors medvetenhet och kunskap om dessa frågor.

Ett specifikt sammanhang där utredningen anser att det finns skäl för Skolverket att se över hur läromedel beskrivs gäller det stöd-

¹²³ Skolverket (2020g).

¹²⁴ Skolinspektionen (2017).

material som Skolverket tog fram 2019 som en introduktion för obehöriga lärare i skolan. Det vore lämpligt att i materialet beskriva hur och varför läromedel och lärarhandledningar kan vara ett stöd vid planering och genomförande av undervisningen samt hur obehörig undervisande personal kan få stöd i valet av läromedel.

Rektors ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet

Det förefaller finnas stora skillnader när det gäller i vilken grad frågor om läromedel behandlas inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Skolinspektionen uppmärksammar i sin granskning om val och kvalitetssäkring av läromedel från 2021 att det finns skolor där de intervjuade uppger att läromedlen inte alls tas i beaktande i det systematiska kvalitetsarbetet.¹²⁵

Rektorn ska, enligt vad Skolinspektionen angett i en kvalitetsgranskning från 2020, som gäller rektorers arbete med att analysera klassresultat och främja goda studieresultat för alla elever, identifiera skillnader och variationer mellan olika elevgrupper och klasser, ämnen och målområden.¹²⁶ Nästa steg för rektorerna är att analysera möjliga orsaker till eventuella skillnader och variationer och utifrån denna analys genomföra förbättringsinsatser. Det finns många exempel på adekvata åtgärder som rektorer kan välja mellan, men utredningen ser ett behov av att uppmärksamma rektorer på möjligheten att betrakta läromedel och lärarhandledningar som en insats för att stärka kvaliteten i undervisningen.

Skolinspektionens ovan nämnda kvalitetsgranskning från 2020 visar att rektorer kan uppfatta att det är känsligt att prata om hur undervisningens genomförande kan påverka klassresultaten. Skolinspektionen noterar i granskningen att det sällan sker ett arbete med att noggrant undersöka varför resultaten skiljer sig åt, med ambitionen att hitta förklaringar i den inre organisationen.¹²⁷ Det finns många tänkbara förklaringar till resultatskillnader inom skolor och behovet av åtgärder varierar. Det är emellertid, enligt utredningens mening, sannolikt att ändamålsenliga läromedel och lärarhandledningar kan vara en av flera åtgärder som bidrar till att stärka likvär-

¹²⁵ Skolinspektionen (2021b).

¹²⁶ Skolinspektionen (2020b).

¹²⁷ Ibid.

digheten inom skolan. Medvetenheten om detta kan stärkas genom stöd från Skolverket.

Lärares val av läromedel

Utredningen föreslår också att regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ta fram insatser som riktar sig till lärare. Lärare för redan i dag samtal om läromedel men arbetet med att välja läromedel skulle på många håll kunna bli mer strukturerat.

Med införandet av kvalitetskriterier och förtydligande av rektors ansvar i läroplanen förstärks lärares förutsättningar att göra medvetna och systematiska val av läromedel. I samband med att föreskrifter om kvalitetskriterier träder i kraft är det lämpligt att Skolverket även utformar en insats för att beskriva bland annat hur dessa kriterier kan användas. Insatsen kan bland annat exemplifiera strukturerade processer där lärare diskuterar och värderar för- och nackdelar med olika läromedel.

Det vore lämpligt att det stöd som Skolverket erbjuder när det gäller lärares val av läromedel också belyser hur elever kan göras delaktiga i valet av läromedel samt vad detta kan få för effekter för exempelvis elevers engagemang. Det är eleverna som använder läromedlen för sin kunskapsutveckling och deras synpunkter på olika läromedels ändamålsenlighet bör därför beaktas. Det kan, enligt utredningens mening, vara lämpligt att rektor skapar rutiner på skolan för hur eleverna får komma till tals i frågor om vilka läromedel som ska väljas.

7 Konsekvenser av utredningens förslag

I detta kapitel beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag i enlighet med kraven i kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.¹ Vi inleder med beskrivningar av de problem som utredningen har noterat och redogörelser för våra förslag till lösningar och alternativa lösningar. Därefter redovisar vi vilka som berörs av förslagen, vilka konsekvenser som utredningens förslag får för staten, kommuner, företag och andra enskilda, vilka samhällsekonomiska konsekvenser som förslagen får och om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen.

Vi redovisar också på vilket sätt förslagen ligger i linje med principen om barnets bästa och barnkonventionen. Vidare beskriver vi huruvida och i vilken mån förslagen kan få konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, sysselsättning i olika delar av landet, miljömässiga konsekvenser, konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete. Avslutningsvis redogör vi för huruvida förslagen får konsekvenser för Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen, EU.

Reglernas ikraftträdande

När det gäller de föreslagna regleringarna anser utredningen att dessa bör beslutas av riksdagen under 2022 och träda i kraft den 1 januari 2023 respektive den 1 juli 2023. Utredningens bedömning är att det vid skolreformer av denna art bör finnas tid mellan att beslut fattas och att bestämmelserna träder i kraft. Därigenom kan exempelvis Skolverket, Universitet- och högskolerådet och skolhuvud-

¹ Kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

män genomföra implementerings- och informationsinsatser så att huvudmän, rektorer, lärare och lärarutbildningar kan vidta åtgärder för att säkerställa att reglerna följs vid ikraftträdandet.

Reglerna som avser Läromedelsnämnden och produktionsstödet kan träda i kraft den 1 januari 2023.² Dessa regler behöver inte träda i kraft i samband med ett nytt läsår eftersom förslagen inte har direkt betydelse för skolornas planering inför läsåret. Utredningens övriga författningsförslag bör träda i kraft den 1 juli 2023 så att de börjar tillämpas från läsårsstarten 2023.

Inget hindrar skolor och lärarutbildningar från att börja tillämpa de nya reglerna om läromedel redan innan de formellt har trätt i kraft eftersom de inte står i strid med nu gällande regelverk om läromedel och lärverktyg.

7.1 Problem, förslag till lösningar och alternativa lösningar

I avsnitt 7.1 av konsekvensutredningen redogörs kortfattat för utredningens förslag till lösningar på identifierade problem gällande läromedel. I detta avsnitt beskriver vi också alternativa lösningar på de identifierade problemen. Mer utförliga beskrivningar av skälen till utredningens förslag finns i kapitlen 4–6.

7.1.1 Tydligare reglering av läromedel i skolförfattningarna

Problem

I flera avseenden finns det enligt vad utredningen identifierat och beskrivit i detta betänkande brister vad gäller skolförfattningarnas regleringar av läromedel. En brist är att begreppet läromedel inte används i skollagen och heller inte är definierat i någon författning, trots att läromedel är centrala för att stärka likvärdigheten i skolan samt kan ha en stor betydelse för skolans kompensatoriska uppdrag.

Skollagens nuvarande formuleringar om tillgång till lärverktyg är otydliga, eftersom begreppet lärverktyg innefattar all den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål. Nuvarande

² Även bemyndiganden till Skolverket att meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel kan träda i kraft den 1 januari 2023.

reglering gör det därmed möjligt att ersätta läromedel exempelvis med datorer, vilket är olyckligt utifrån det specifika värde som läromedel tillför och som har beskrivits i bland annat 3.3. I förarbetena till skollagen har regeringen uttalat att begreppet lärverktyg beskriver ”de läromedel (vår kursivering) och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål”.³ Det är således, enligt utredningens mening, tydligt att lagstiftarens avsikt med att införa begreppet lärverktyg inte var att minska elevers tillgång till läromedel. Regeringen konstaterar i denna utrednings direktiv att tillgång till kvalitativa läromedel kan vara avgörande för undervisningens kvalitet och för att varje elev ska få möjlighet att nå kunskapskraven.⁴ Utredningen bekräftar denna analys.

Begreppet lärverktyg är inte heller etablerat i det allmänna språkbruket och för många inom skolväsendet är innebörden av ordet otydlig. För att elevers tillgång till ändamålsenliga resurser ska tillgodoses är det väsentligt att författningstexterna använder begrepp som personal inom skolväsendet kan relatera till.

Även läroplanernas regleringar om läromedel behöver bli tydligare. Fler elever är i dag jämfört med tidigare ovana vid att använda läromedel, bland annat för att många främst använder internet för informationssökning (mer i 4.2.2). Läroplanerna klargör i dag att ”lärare ska organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda digitala verktyg på ett sätt som främjar kunskapsutveckling”.⁵ Utredningen menar att tonvikten på digitala verktyg är obalanserad och att det bör framgå att arbetet också ska organiseras så att elever får använda läromedel, såväl läroböcker som digitala läromedel, för motsvarande syfte.

En annan aspekt på regelverket om läromedel som behöver förtydligas gäller officiell statistik om läromedel. Skolverket föreskriver i dag att skolhuvudmännen ska redovisa sina kostnader för inköp av läromedel som del av kostnaderna för lärverktyg. Huvudmännen redovisar därmed inte särskilt sina kostnader för inköp av just läromedel.⁶ Konsekvensen blir att läromedelskostnaderna osynliggörs i den kostnadsstatistik som Skolverket redovisar och överblicken över elevers

³ Prop. 2009/10:165 s. 374 och s. 732.

⁴ Regeringen (2019b).

⁵ 2.2. SKOLFS 2010:37, 2.2 SKOLFS 2010:250, 2.2 SKOLFS 2010:251, 2.2 SKOLFS 2010:255, 2.1 SKOLFS 2011:144, 2.1 SKOLFS 2012:101 och 2.1 SKOLFS 2013:148.

⁶ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.

tillgång till läromedel är därmed närmast obefintlig. Detta försvårar analyserna av elevers resultat och kunskapsutveckling.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att begreppet läromedel ska definieras i 1 kap. 3 § skollagen, den paragraf som innehåller definitioner av grundläggande begrepp i skollagen. Definitionen är befogad eftersom läromedel har en särskild betydelse för elevers möjligheter att utvecklas så långt som möjligt i enlighet med syftet med utbildningen enligt 1 kap. 4 § skollagen.

Utredningen anser också att skollagens bestämmelser om att elever ska ha tillgång till ”böcker och lärverktyg” ska förtydligas så att det framgår explicit att det också handlar om läromedel. Skollagen ska enligt förslaget ange att elever ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling.⁷

Att läroböcker enligt förslaget ska nämnas uttryckligen motiveras bland annat av den överblick över ämnet läroböcker kan ge samt att studier visat att läsförståelsen av längre sakprosatexter är bättre när texter presenteras i tryckt form än på skärm.⁸ Mer om detta i 3.3.3. och 4.2.2.

När det gäller läroplanerna föreslår utredningen att dessa ska ange att läraren ska organisera undervisningen så att eleverna får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling. Detta innebär ett förtydligande när det gäller elevers rätt att använda läromedel och förväntas leda till ett mer medvetet arbete med läromedel i undervisningen.

De förändringar som ovan beskrivs ger, enligt utredningens uppfattning, läromedel ett välgrundat utrymme i skolförfattningarna som motiveras av den specifika betydelse som läromedel har för kvaliteten på undervisningen och elevernas kunskapsutveckling.

För att få ett bättre kunskapsläge om elevers tillgång till läromedel behövs statistiska data. Skolverket ska därför ges i uppdrag av regeringen att se över föreskrifterna om uppgiftsinsamling så att skolhuvudmännens kostnader för läromedel redovisas skilt från kostnader

⁷ När det gäller vuxenutbildningen skiljer sig bestämmelserna för kostnadsfria läromedel delvis från övriga skolformer, vilket beskrivs mer ingående i 5.1.5.

⁸ Se bland annat Evolution of Reading in the Age of Digitisation (2019).

för andra lärverktyg.⁹ Branschstatistik visar, som vi redogjort närmare för i kapitel 5, stora variationer när det gäller vilka summor som skolor köper in läromedel för. Dessa indikationer på bristande likvärdighet behöver undersökas närmare, vilket kräver officiell statistik.

Alternativa lösningar

Ett nollalternativ när det gäller skollagens bestämmelser om tillgång till lärverktyg, vore att inte ändra dessa regler med tanke på att läromedel är en del av det som benämns lärverktyg. Utredningens uppfattning är dock att många elever och lärare har bristfällig tillgång till aktuella läromedel och att det därför är värdefullt att explicit nämna just läromedel i dessa bestämmelser, för att påpeka läromedlens särskilda betydelse för elevernas kunskapsutveckling.

Ett alternativ till förslaget om att i skollagens bestämmelser om tillgång till lärverktyg ange att elever ska ha tillgång till läromedel *inklusive läroböcker* vore att endast nämna läromedel, eftersom en lärobok är ett läromedel. Utredningen menar emellertid att det finns ett värde i att även nämna läroböcker i detta sammanhang. På motsvarande sätt nämns redan i dag böcker explicit, trots att dessa utgör ett exempel på lärverktyg. Digitala läromedel och läroböcker fyller delvis olika funktioner. Digitala läromedel har fördelar såsom att elever kan få texter upplästa och ord förklarade på ett enkelt sätt, men läroböcker är viktiga bland annat för att de ofta ger bättre överblick över ämnet och är lättare att navigera i. Utredningen har noterat att det inom vissa skolor och skolhuvudmän trots detta finns en tendens att prioritera ner inköp av läroböcker till förmån för digitala läromedel. Utredningen menar därför att elevers tillgång till läroböcker specifikt bör regleras och det finns därmed skäl att nämna läroböcker i skollagen. Detta förväntas stärka elevers tillgång till böcker, vilket utredningen anser är nödvändigt för att ge elever de bästa förutsättningarna att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Det bör också framhållas att utredningen föreslår en reglering som innebär att eleverna har rätt till de läroböcker och andra

⁹ Utredningens förslag avseende statistiska uppgifter om läromedel förutsätter att Skolverket publicerar uppgifter om skolor på enhets- och huvudmannanivå. Den 1 juli 2021 har en tidsbegränsad sekretessbrytande bestämmelse trätt i kraft i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), se SFS 2021:442. Denna bestämmelse ska upphävas den 1 juli 2023, då regeringen beräknar att en långsiktig lösning ska vara på plats.

läromedel som behövs för en god kunskapsutveckling. Således avgör, enligt utredningens förslag, lärare när läroböcker är det lämpliga läromedlet.

Ett mer omfattande alternativ vore att skollagen särskilt skulle ange att eleverna både ska ha tillgång till läroböcker eller digitala läromedel i alla ämnen,¹⁰ kurser eller delkurser. Utredningen anser dock att det vore ett alltför långtgående krav och att det är väsentligt att lärare har frihet att göra olika didaktiska val avseende undervisningsmaterial. Det innebär att det fortsatt också är läraren som avgör när elever ska arbeta med läromedel och när andra material är mer lämpliga.

En annan alternativ lösning skulle kunna vara att ersätta begreppet läromedel med ett nytt begrepp. Vi anser dock, i likhet med 2003 års läromedelsutredning, att begreppet läromedel är väl etablerat. Det finns enligt vår uppfattning inte något annat begrepp som bättre beskriver det som avses och som dessutom inkluderar digitala versioner, utan det bör vara just begreppet läromedel som definieras i skolförfattningarna.

Ett exempel på ett alternativt begrepp är lärresurser, som Skolverket använder i vissa sammanhang. Detta begrepp har också använts av regeringen, bland annat i den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2017–2022. Även Unesco använder ordet lärresurser i sin rekommendation om så kallade öppna lärresurser från 2019. Utredningen har därför övervägt om detta begrepp borde införas även i skolförfattningarna, men konstaterat att det inte är lika etablerat i vare sig det allmänna eller professionella språkbruket om läromedel. När lärresurser används förefaller det dessutom oftast avse olika former av digitala verktyg. Utredningen anser att det är viktigt att använda ett teknikneutralt begrepp i skolförfattningarna och förespråkar bland annat därför ordet läromedel.

Det finns flera alternativa lösningar när det gäller den definition av begreppet läromedel som utredningen förordar. Definitionen hade kunnat göras vidare för att inkludera fler av de material som lärare använder, exempelvis genom att inte ställa krav på att materialet ska vara avsett att användas i undervisningen och utgivet av den som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art. Utredningen menar emellertid att det finns ett värde i att göra en distinktion exempelvis mellan kvalitetssäkrade läroböcker och sådana undervis-

¹⁰ Motsvarande gäller ämnesområden inom grund- och gymnasiesärskolan.

ningsmaterial som lärare själva producerat. Betonas bör dock att inget hindrar lärare från att även framgent i sin undervisning använda sig av egenproducerade material. Sådana material kan fylla väsentliga funktioner och på olika sätt komplettera läromedel och läroböcker, men de ger sällan samma överblick som ett läromedel och risken för kvalitetsbrister ökar när processerna för kvalitetssäkring är mindre systematiska. Läromedel behöver även kompletteras med andra undervisningsmaterial, såsom skönlitteratur, digitala verktyg, tidningsartiklar och laborationsmaterial. Utredningen anser det dock klarlagt att läromedel, såsom de definieras i detta betänkande, fyller specifika funktioner och att det därför behövs en definition som klargör skillnader mellan olika lärverktyg.

När det gäller statistik om läromedel hade ett alternativ kunnat vara att förlita sig på att Skolverket utan regeringsuppdrag ser över föreskrifterna om uppgiftsinsamling, i enlighet med den allmänna skyldighet som en regelgivande myndighet har att vårda och utveckla sitt regelverk. Frågan om att synliggöra läromedel i den officiella statistiken behöver dock prioriteras och utredningen förordar därför att Skolverket får ett särskilt regeringsuppdrag om att se över nämnda föreskrifter.

Ett mer omfattande alternativ än det ovan beskrivna förslaget när det gäller den officiella statistiken hade kunnat vara att Skolverket, utöver att särskilt redovisa kostnader för läromedel, i statistiken skulle särskilja tryckta läroböcker från digitala läromedel, för att exempelvis närmare kunna följa utvecklingen av skolans digitalisering. Utredningen anser emellertid att ett sådant alternativ skulle innebära en alltför stor uppgiftslämnarbörd för huvudmännen. Allt fler läromedel består i dag dessutom av både en lärobok och digitala komponenter och kostnaderna blir därmed svåra att separera.

7.1.2 Läromedelsnämnd

Problem

Det saknas i dag strukturer för att samla och tillgängliggöra olika professioners kunskap om läromedel. Det finns inte heller organisatoriska former för att sprida information om läromedel. Utbudet av läromedel är dessutom bristfälligt för vissa elevgrupper och i vissa ämnen och det finns inte strategier från statens håll för hur denna

brist på läromedel ska hanteras. Avsaknaden av samlad information om utbudet påverkar också lärares möjligheter att göra välinformerade val av läromedel, mer om detta i 7.1.4.

Staten har sammantaget för närvarande mycket begränsat inflytande över frågor som berör läromedel och undervisningsmaterial. Det innebär bland annat att skolhuvudmän och skolor kan göra ekonomiska prioriteringar som gör att elever inte får tillgång till kvalitetssäkrade resurser och att lärare inte får möjlighet att planera och genomföra sin undervisning med stöd av läromedel.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att en läromedelsnämnd ska inrättas vid Skolverket. Nämndens verksamhet ska, enligt förslaget, syfta till att alla elever i de obligatoriska skolformerna såväl som gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen har tillgång till läromedel av god kvalitet samt till att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling. Nämnden ska ta fram kvalitetskriterier samt bevaka, samla och sprida information om läromedel. Dessutom ska nämnden tillföra Skolverket sakkunskap i strategiska frågor om läromedel och föreslå utvecklingsinsatser avseende läromedel. En närmare beskrivning av Läromedelsnämndens uppdrag och sammansättning finns i kapitel 4 och 6.

Kvalitetskriterierna förväntas leda till en tydlighet avseende standarden på de läromedel som lärare och elever använder. Utredningen föreslår att kvalitetskriterierna fastställs i form av myndighetsföreskrifter från Skolverket. På så vis blir de bindande regler som också kan bli föremål för rättslig prövning. Läroplanerna anger i dag att elever ska få ”förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet”¹¹, men då inga regler klargör vad som avses med god kvalitet i detta sammanhang, finns små möjligheter att säkerställa elevers tillgång till sådana läromedel. Skolinspektionen får genom utredningens förslag större förutsättningar att med stöd av mer konkreta regler kritisera skolhuvudmän som inte ger elever tillgång till läromedel av god kvalitet.

¹¹ 2.8 SKOLFS 2010:37, 2.8 SKOLFS 2010:250, 2.8 SKOLFS 2010:251, 2.8 2010:255, 2.6 SKOLFS 2011:144, 2.4 SKOLFS 2012:101 och 2.6 2013:148.

Kvalitetskriterierna förväntas också få positiva konsekvenser för produktionen av läromedel. Genom tydligt formulerade beskrivningar av vad som utgör kvalitet, kan förväntningarna på läromedel öka och läromedelsproducenternas processer för framtagande utvecklas. Ökad medvetenhet bland lärare kan också leda till förbättrade förutsättningar för en väl fungerande konkurrens som i förlängningen gynnar kvaliteten på produkterna.

Läromedelsnämnden utgör en garant för ett långsiktigt och systematiskt arbete med frågor som rör läromedel. Genom nämnden skapas också värdefulla strukturer för samverkan mellan staten, läromedelsproducenter, forskare, lärarprofessionen och andra centrala aktörer och relevanta intressenter. På sikt förväntas Läromedelsnämnden stärka den samlade kunskapen om läromedel, vilket kan ge positiva konsekvenser för likvärdigheten och elevernas kunskapsutveckling.

Alternativa lösningar

Läromedelsnämndens och kvalitetskriteriernas införande innebär att staten får en tydligare roll gällande läromedel, men innebär inte att en statlig granskning av läromedel återinförs. Det kommer även fortsättningsvis att vara rektors ansvar att elever i enlighet med läroplanerna får använda läromedel av god kvalitet för en tidsenlig utbildning, men lärares, rektorers, och läromedelsproducenters granskning av läromedel underlättas och stärks med kvalitetskriterierna. Utredningen konstaterar att utvecklingen av undervisningsmaterial varit av sådant slag att det inte är rimligt att återinföra en statlig förhandsgranskning. Det stora utbudet skulle göra en sådan granskning till ett alltför omfattande uppdrag med svåra gränsdragningsproblem. Med tanke på den stora variation av undervisningsmaterial, inte minst digitala sådana, som i dag används skulle det också vara tveksamt vilka faktiska effekter en statlig granskning av läromedel skulle få.

Ett mindre ingripande alternativ skulle kunna vara att inte inrätta en särskild nämnd, utan att andra funktioner inom Skolverket genomför några av de uppgifter som nämnden föreslås få. Sannolikheten för att läromedelsfrågor uppmärksammas förväntas dock öka väsentligt med inrättandet av en nämnd och kvaliteten på genomförandet

av uppdraget förväntas öka genom den breda representationen och tillgången till flera olika kompetenser och erfarenheter.

Ett alternativ till att placera läromedelsnämnden vid Skolverket skulle kunna vara att inrätta nämnden som en egen myndighet. Placeringen vid Skolverket motiveras främst av synergieffekter med Skolverkets skolutvecklingsinsatser och läroplansarbete.

Det vore möjligt att placera Läromedelsnämnden vid SPSM med tanke på denna myndighets vana vid att hantera produktionsstöd till läromedel. Utredningen bedömer dock att SPSM:s uppdrag även fortsatt bör vara koncentrerat till elever med funktionsnedsättning varför Läromedelsnämnden, som har ett vidare uppdrag avseende läromedel, inte bör förläggas vid denna myndighet. Det är dock angeläget att erfarenheter från SPSM tas tillvara i Läromedelsnämndens arbete. Även kunskaper och erfarenheter från andra myndigheter, såsom Sameskolstyrelsen och Institutet för språk och folkminnen, behöver tas tillvara i Läromedelsnämnden.

Ett mindre ingripande alternativ än förslaget om att fastställa kvalitetskriterier för läromedel i myndighetsföreskrifter skulle kunna vara att låta kriterierna utgöra stödmaterial utan juridisk status. Utredningen anser dock att det krävs föreskrifter för att åstadkomma önskad effekt, eftersom kvalitetskriterierna på detta sätt får rättslig verkan och större auktoritet.

Ytterligare ett tänkbart alternativ vore att Läromedelsnämnden inte alls skulle ta fram några kvalitetskriterier, eftersom läromedelsföretagens branschorganisation redan har utarbetat en kvalitetspolicy för läromedel som de etablerade förlagen kan förväntas följa. Utredningen har emellertid konstaterat att denna kvalitetspolicy inte är känd på skolorna. Dessutom är inte alla kommersiella läromedelsproducenter med i branschorganisationen. Det är också så att även andra aktörer, såsom intresseorganisationer och myndigheter, producerar vissa läromedel och de kan inte förväntas vare sig känna till eller använda sig av branschorganisationens policy. Utredningen ser behov av att lika regler om kvalitetskriterier ska gälla för alla läromedel oavsett producent. Det är också värdefullt att akademien, skolmyndigheter och företrädare för professionen deltar i utvecklingen av kvalitetskriterierna.

Utredningen har övervägt om det borde införas en särskild kontrollordning för att granska regelefterlevnaden avseende kvalitetskriterierna. Det förefaller dock sannolikt att det åtminstone initialt

inte finns behov av det, eftersom incitamenten att följa kvalitetskriterierna bör vara goda även utan en särskild kontrollordning. Ansvar för att kontrollera att elever får tillgång till läromedel av god kvalitet i enlighet med läroplanerna, är Skolinspektionens och denna myndighets tillsyn är i detta hänseende tillräcklig. Utredningen har inte heller i kontakterna med elevorganisationerna, lärare, rektorer och skolchefer uppfattat att det främst skulle vara allvarliga kvalitetsbrister som är problemet när det gäller läromedel. Snarare förefaller utmaningen vara att skolor inte prioriterar att köpa in aktuella versioner av läroböcker och tillräckligt många läromedel och lärarhandledningar samt att det delvis är svårt för lärare att göra välinformerade val.

För det fall att det efter en tid skulle identifieras att det finns behov av en särskild kontrollordning kan en möjlig väg vara certifiering under ackreditering, som inom många områden används som ett sätt att garantera kvalitet.¹² Certifiering kan vara både obligatorisk och frivillig. Skulle obligatorisk certifiering för läromedel införas skulle det av föreskrifterna om kvalitetskriterier kunna framgå att endast certifierade läromedel fick användas i den svenska skolan. Detta skulle emellertid kunna uppfattas som alltför ingripande och innebär gränsdragningsproblem som måste hanteras. Utredningen anser att det är väsentligt att lärare även fortsättningsvis har möjlighet att använda en bred variation av undervisningsmaterial.

Även med en frivillig certifiering kan tillverkare uppleva att certifieringen i praktiken blir ett krav. I det här sammanhanget skulle det kunna handla om att skolorna endast köpte in certifierade läromedel och ett frivilligt system riskerar därmed i praktiken att bli lika ingripande som ett obligatoriskt. Ett certifieringssystem skulle dessutom sannolikt bli avgiftsfinansierat, något som skulle kunna leda till att läromedlen blev dyrare, vilket i sin tur skulle kunna få till följd att skolorna köpte in färre läromedel så att elevers och lärares tillgång minskade. Mindre förlag skulle också kunna få svårare att etablera sig på marknaden med ett sådant system.

¹² Ackreditering innebär ett formellt erkännande av att ett organ som erbjuder certifiering har den kompetens och opartiskhet som krävs för att kontrollera produktors och tjänstors överensstämmelse med tillämpliga nationella och internationella standarder.

7.1.3 Produktionsstöd

Problem

Det råder brist på läromedel inom vissa ämnen och för vissa elevgrupper, exempelvis inom vissa yrkesämnen, för vissa elevgrupper med funktionsnedsättning och på nationella minoritetsspråk. Produktionen av dessa läromedel är kostsam eftersom volymerna är små och läromedelsproducenter prioriterar därför inte att ta fram läromedel inom dessa ämnen och för dessa elevgrupper.

Ett problem av annan karaktär, men som också kan kopplas till produktionsstöd, är att staten inte nyttjar läromedel när insatser och ekonomiska satsningar för att stärka likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen planeras. Staten skulle, i kombination med exempelvis kompetensutvecklingsinsatser, kunna stötta produktionen av läromedel och lärarhandledningar av särskilt hög kvalitet, för att stärka kunskapsresultaten. Detta sker dock inte i dag.

Förslag till lösning

Det finns ett behov av att staten stöttar läromedelsproduktionen inom vissa ämnen och för vissa elevgrupper. Utredningen föreslår att Skolverket kontinuerligt ska fördela ett statligt produktionsstöd för att stimulera framtagning av läromedel där det råder brist. Produktionsstöd ska också kunna fördelas när det finns skäl att investera i framtagande av läromedel av särskilt god kvalitet.

SPSM fördelar i dag produktionsstöd för läromedel till elever med funktionsnedsättning. Detta produktionsstöd liknar det som föreslås ovan men utredningen föreslår inga ändringar avseende det stöd som SPSM fördelar.

Utredningen menar att Skolverket bör ansvara för utlysning och fördelning av det nya produktionsstödet eftersom det vid Skolverket finns bred kompetens om olika ämnen och kurser, om kurs- och ämnesplaner och läroplaner samt om skolutveckling.¹³ Utredningens förslag om att placera Läromedelsnämnden vid Skolverket är också ett viktigt argument för att denna myndighet ska ansvara för produktionsstödet. Utredningen bedömer att hanteringen av produk-

¹³ Motsvarande kompetens finns inom Skolverket om ämnesområden och ämnesområdesplaner.

tionsstödet kommer att öka kunskapen om läromedel på Skolverket, vilket kan få flera positiva bieffekter såsom en ökad medvetenhet om läromedels betydelse.

Hur arbetsprocesserna för produktionsstödet närmare ska utformas blir Läromedelsnämndens sak att ta ställning till, men utredningen rekommenderar en modell där nämnden på årsbasis avgör vilka ämnen och elevgrupper som bör prioriteras. Därefter tas eventuella kravspecifikationer fram och en utlysning görs. Inkomna ansökningar hanteras sedan enligt en transparent och rättssäker urvalsprocess. Läromedelsnämnden bör, enligt utredningen, ha mandat att även föra över medel till det produktionsstöd som SPSM respektive Sameskolstyrelsen fördelar om nämnden identifierar sådana behov.

SPSM och Sameskolstyrelsen ska emellertid även fortsättningsvis använda sina respektive ramanslag för läromedel.¹⁴ Det är viktigt att dessa två myndigheter fortsätter att prioritera produktion av läromedel för sina specifika målgrupper.

Utredningen förespråkar att Skolverket samarbetar med Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen i utvecklingen av processerna runt produktionsstödet, eftersom det finns flerårig erfarenhet av sådant stöd vid dessa myndigheter.

Produktionsstödet ska också kunna användas till framtagande av läromedel och lärarhandledningar av särskilt god kvalitet. Regeringen får genom detta, och med stöd av Läromedelsnämnden, möjlighet att utforma insatser som kan stärka undervisningen i specifika ämnen där man identifierat tydliga behov.

En kostnadsberäkning av förslaget finns i avsnitt 7.4.

Alternativa lösningar

Ett alternativ till att fördela produktionsstöd enligt ovan, skulle vara att ta fram undervisningsmaterial eller läromedel genom tillfälliga satsningar och regeringsuppdrag. Liknande uppdrag har tidigare delats ut, vilket beskrivs i kapitel 5. Utredningen menar att det finns flera utmaningar med sådana tillfälliga satsningar. För det första finns det

¹⁴ Inom SPSM får anslag 1:3 användas till utgifter för produktionsstöd för läromedelsframställning och inom Sameskolstyrelsen får anslag 1:4 användas för utveckling och utökning av samiska lärverktyg och läromedel. En skillnad mellan de två myndigheternas regleringsbrev är att SPSM självständigt avgör hur stor del av det totala ramanslaget som ska nyttjas till produktionsstöd medan Sameskolstyrelsen enligt regleringsbrevet för budgetåret 2021 "ska använda/ minst 2,5 miljoner kronor/ för utveckling och utökning av samiska lärverktyg och läromedel".

sällan erfarenhet och kompetens av läromedelsproduktion inom myndigheter och vid intresseorganisationer. I 3.2.2 beskrivs hur framtagning och kvalitetssäkring av läromedel ställer höga krav på specifika kompetenser. Om aktörer som saknar exempelvis redaktörs- eller formgivningskompetens tar fram läromedel finns det stor risk för att produkterna blir sämre, vilket innebär att elevernas rätt till kvalitativa läromedel inte tillgodoses. För det andra behöver läromedel underhållas och förvaltas. Det handlar om såväl mindre revideringar som om kontinuerlig kvalitetssäkring. Förlag och läromedelsproducenter med erfarenhet av läromedelsproduktion har rutiner för detta. Det ligger också i dessa förlags och producenters intresse att endast erbjuda produkter som är aktuella och håller hög kvalitet, vilket förväntas understödja den kontinuerliga kvalitetssäkringen och förvaltningsarbetet.

Ett statligt produktionsstöd är också en mer långsiktig lösning än tillfälliga satsningar. Det är utredningens uppfattning att det kommer att uppstå nya brister när det gäller utbudet av läromedel. Vilka modersmål det finns behov av läromedel i påverkas till exempel av migrationen. Dessutom kan nya kurser och ämnen tillkomma och till exempel yrkesämnen kan ändra karaktär på ett sätt som resulterar i behov av nya läromedel. Det vore därför värdefullt att införa strukturer för hur läromedelsproduktion inom smalare områden kan stimuleras.

Ett problem med produktionsstöd för läromedel är att det kan hämma läromedelsproducenternas eget intresse av att investera i produktion inom vissa ämnen. En situation där förlag inväntar produktionsstöd i stället för att göra egna satsningar skulle enligt detta resonemang kunna uppstå. Utredningen menar dock att denna risk behöver vägas mot problemet med att det saknas läromedel för flera elevgrupper och i flera ämnen. Erfarenheten visar att det finns områden där behoven inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden. Det vore emellertid lämpligt att Läromedelsnämnden utarbetade strategier för att även stimulera branschens egna initiativ. Det är också viktigt att produktionsstöden utformas på ett sätt som gör att förlagen har möjlighet att ta fram kvalitativa produkter men samtidigt inte får stora vinstmarginaler som finansieras med offentliga medel. Den statsbidragsförordning som här är aktuell medger exempelvis att bidrag lämnas med återbetalningsskyl-

dighet av hela eller en del av bidraget.¹⁵ Detta kan vara ett sätt att säkerställa att produktionsstödet snarare har en stimulerande effekt än en vinstgenererande sådan.

Ett tänkbart mindre omfattande alternativ vore att bara ge produktionsstöd inom områden där det råder brist på lämpliga läromedel, men inte för produktion av läromedel av särskilt hög kvalitet. Utredningen menar dock att produktionsstöd för särskilt kvalitativa läromedel skulle kunna vara ett värdefullt bidrag för att stärka undervisningen och kunskapsutvecklingen i olika ämnen. När liknande behov identifieras i dag använder sig staten huvudsakligen av satsningar på kollegialt lärande, exempelvis genom så kallade pedagogiska ”lyft”. Detta är värdefulla insatser, men skulle med utredningens förslag kunna kompletteras med satsningar på läromedel av hög kvalitet och därmed få större effekt.

Utredningen har övervägt om det befintliga produktionsstödet som SPSM fördelar skulle sammanfogas med det produktionsstöd som beskrivs ovan, för vilket Skolverket skulle få ansvar. Utredningen bedömer dock att det finns ett värde i att SPSM fortsätter att ansvara för de statsbidrag som rör läromedel för elever med funktionsnedsättning. Myndighetens specifika kunskap inom detta område förutsätts stärka möjligheterna för att elever med funktionsnedsättning får tillgång till ändamålsenliga läromedel.

Utredningen har också övervägt att tydligare reglera hur stor del av sitt ramanslag som SPSM bör fördela som produktionsstöd, på motsvarande sätt som regleringsbrevet för Sameskolstyrelsen anger en summa som ska nyttjas till läromedel. Utredningen ser emellertid ingen anledning till ändrad ordning i detta fall, men bedömer att det är viktigt att regeringen följer upp att SPSM inte minskar sina anslag till läromedel, som en eventuell konsekvens av införandet av ett generellt produktionsstöd.

7.1.4 Val av läromedel

Problem

Lärare har i dag begränsade möjligheter att göra medvetna och väl-informerade val av läromedel. Skolinspektionens granskning av kvalitetssäkring och val av läromedel från 2021 visar att det delvis saknas

¹⁵ 4 § 2 p. förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel.

strukturerade arbetssätt för att stödja valet av läromedel. Det förekommer förvisso informella samtal om läromedel men flera lärare uttrycker att de skulle behöva mer tid i ämneslagen för att granska och värdera läromedel. Det är sällan uttalat när, hur eller ens att lärare ska samtala om läromedel. Rektorer förefaller också, enligt Skolinspektionen, i liten utsträckning introducera nya lärare till arbetet med läromedel. Det saknas dessutom systematik för att inventera och hålla utbudet uppdaterat. Även långsiktiga planer för hur utbudet ska förnyas och utvecklas är relativt ovanliga.¹⁶ Dessa iakttagelser från Skolinspektionen stämmer väl överens med de beskrivningar som utredningen tagit del av i samband med hearings med lärare och rektorer. Enligt utredningens erfarenhet är det också ovanligt att lärare när de väljer läromedel gör en särskild granskning av lärarhandledningen.

Det finns ingen statlig instans som informerar om vilka läromedel som är tillgängliga och det finns heller inga vedertagna beskrivningar av vad som kännetecknar läromedel av god kvalitet. Vissa skolor och skolhuvudmän har själva tagit fram kvalitetskriterier för läromedel, men vanligen saknas sådana kriterier. Avsaknaden av kvalitetskriterier kan innebära att vissa aspekter inte uppmärksammas i tillräckligt stor utsträckning när läromedel väljs. Skolinspektionens granskning från 2021 visar exempelvis att det förekommer att lärare inte aktivt kvalitetssäkrar läromedel utifrån värdegrundsperspektiv.¹⁷ När det saknas gemensamma principer för lärarna att utgå ifrån i sin kvalitetssäkring av läromedel, finns det en risk för att elever och lärare inte får tillgång till de mest ändamålsenliga läromedlen.

Det finns också en tendens till att valet av läromedel i allt större utsträckning görs högre upp i organisationen i stället för av lärare. Ett viktigt skäl till denna utveckling förefaller vara att det kan bli mer kostnadseffektivt att köpa in framför allt de digitala läromedlen till större elevgrupper inom organisationen. Det är angeläget att priserna på läromedel inte blir för höga för skolorna men utredningen menar ändå att utvecklingen mot att lärare inte själva har inflytande över valet av läromedel är olycklig. Undervisningsmaterialet är nära förknippat med lärares ämnesdidaktiska val och elevernas behov. Personer på lednings- eller skolhuvudmannanivå saknar ofta de kunskaper och erfarenheter som krävs för att bedöma läromedels kvalitet.

¹⁶ Skolinspektionen (2021b).

¹⁷ Ibid.

Valet av läromedel begränsas också ibland av ekonomiska ramar. I Skolinspektionens läromedelsgranskning från 2021 framkommer att de ekonomiska resurserna varierade mellan de granskade skolorna.¹⁸ Läromedelsförfattarnas enkätundersökning från 2020 visar vidare att möjligheterna att köpa in läromedel ofta inskränks av ekonomin.¹⁹ Det förefaller också finnas stora skillnaderna mellan skolor och skolhuvudmän när det gäller hur mycket pengar som avsätts för inköp av läromedel.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att det ska ingå i Läromedelsnämndens uppdrag att ta fram kvalitetskriterier och sprida information om läromedel. Detta förväntas stärka lärares möjlighet till strukturerade val av läromedel samt öka kännedomen om vilka läromedel som finns att tillgå.

Genom kvalitetskriterier och informationsspridning kan lärare göra mer välinformerade val och fler aspekter kan komma att beaktas i valet av läromedel. Kvalitetskriterierna och informationen förväntas också leda till en ökad medvetenhet om läromedel. Utredningen bedömer att mer kunskap om läromedel får till följd att huvudmän och skolor i högre grad kommer att avsätta tillräckliga medel för läromedel och göra mer medvetna prioriteringar.

Informationen om läromedel bör också innehålla prisuppgifter. Detta förväntas leda till ökad medvetenhet om kostnader, vilket kan motverka att priserna på läromedel stiger i sådan grad att skolorna avstår från inköp. En ökad medvetenhet om vad olika läromedel kostar skulle kunna bidra till en välfungerande läromedelsmarknad. Genom att göra mer välinformerade val kan skolorna också påverka marknaden så att läromedelsproducenterna i så stor utsträckning som möjligt använder sina vinster till att stärka kvalitetsutvecklingen.

Utredningen föreslår också att det av läroplanerna ska framgå att rektor har ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar. Detta förslag syftar dels till att stärka lärares möjligheter att göra medvetna val, dels till att tydligt peka ut att det är just lärare som bör göra valen av läromedel. Det är också

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Läromedelsförfattarna (2020).

väsentligt att valet av lärarhandledningar nämns i läroplanerna, eftersom lärarhandledningarna kan bidra till att lärare utvecklar sin undervisning.

Utredningen föreslår vidare att Skolverket får i uppdrag av regeringen att göra insatser riktade mot rektorer och lärare avseende lärares val av läromedel. Det handlar om insatser som stärker rektorers medvetenhet om hur läromedel och lärarhandledningar kan nyttjas för att förbättra undervisningens kvalitet men också lärares arbets-situation. Det kan också handla om hur rektorer kan formulera frågor om läromedel i samband med det systematiska kvalitetsarbetet och om hur rektor kan bidra genom att ge förutsättningar för valet av läromedel i form av tid, samarbete och långsiktiga planer. För lärares del handlar det om vägledning när det gäller exempelvis hur kvalitetskriterierna kan nyttjas i valet av läromedel.

Alternativa lösningar

En alternativ lösning till myndighetsföreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel skulle kunna vara att Skolverket i stället tar fram vägledning och insatser för att uppmuntra skolhuvudmän, skolor eller lärarlag att ta fram egna kvalitetskriterier. Utredningen bedömer dock att detta skulle vara ett omfattande arbete på lokal nivå och att det finns stora fördelar med att utvecklingen av kvalitetskriterier görs av personer med bred och djup sakkunskap inom läromedelsområdet. Läromedelsnämndens arbete med frågorna förväntas också bidra till att läromedels betydelse för undervisningen får större uppmärksamhet, vilket kan ha flera positiva effekter, såsom ökad prioritet av valet av läromedel samt mer medveten läromedelsanvändning.

Ett nollalternativ skulle innebära att inga skollags- eller läroplansförändringar genomförs, att kvalitetskriterier inte fastställs och att Skolverket inte får något uppdrag om att stödja lärares val av läromedel och lärarhandledningar. Inget talar då för att rektors medvetenhet om hur läromedel kan användas för att stärka undervisningen skulle öka. Valet av läromedel skulle då inte göras på ett mer medvetet sätt och detta skulle kunna resultera i att elever inte får tillgång till de läromedel som bäst stödjer deras lärande. Diskussionerna om läromedel, som skulle uppmuntras genom de föreslagna författningsändringarna och regeringsuppdragen, skulle dessutom

kunna få andra positiva effekter såsom ökad didaktisk medvetenhet och ökat engagemang för de texter och bilder som elever erbjuds i undervisningen. Ett nollalternativ skulle innebära att sådana effekter uteblir.

Lärares val av läromedel kan också stöttas genom vägledning och rådgivning. Exempelvis kan SPSM ge värdefulla råd när det gäller läromedel. Utredningen har övervägt att förstärka SPSM:s instruktion när det gäller detta genom att klargöra att myndigheten ska ge rådgivning avseende inköp av läromedel för elever med funktionsnedsättning. Vi bedömer emellertid att myndigheten redan ger sådana råd. I myndighetens instruktion anges också att SPSM ska ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor och främja och informera om tillgången till läromedel.²⁰ Utredningen förespråkar därför inte en ändring av SPSM:s instruktion i detta avseende.

Utredningen har övervägt att införa ett statsbidrag för inköp av läromedel, för att minska risken för att val av läromedel begränsas av ekonomiska ramar. I 5.6.4. beskrivs en jämförbar insats, där statliga medel fördelades för inköp av skönlitteratur för förskolan. Utredningen anser dock att det med dagens ansvarsfördelning inom skolan bör vara skolhuvudmän och rektorer som planerar och budgeterar för läromedel. Förutsättningar för en statlig finansiering av läromedel bör, enligt utredningen, analyseras i ett sammanhang där även förstärkande av finansiering av andra delar av skolan analyseras, så som nu Utredningen om statligt huvudmannaskap gör.²¹ Mer om detta i 5.8.2.

7.1.5 Kostnadsfria läromedel i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

Problem

Utredningen har visat att många av eleverna i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå saknar tillgång till läromedel.²² Detta beror främst på att eleverna inte har rätt till kostnadsfria läromedel och att det förekommer att elever av ekonomiska skäl avstår från att köpa läromedel. Detta påverkar i sin tur de didaktiska val

²⁰ 2 § och 6 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

²¹ Regeringen (2020f).

²² Motsvaranden gäller särskild utbildning på grundläggande nivå.

som lärare i kommunal vuxenutbildning kan göra. Det ger eleverna sämre förutsättningar att nå utbildningens mål och försvårar på flera olika sätt lärarnas undervisning.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att eleverna i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ska få kostnadsfria läromedel.

Ändringen innebär en väsentlig förstärkning av dessa elevers förutsättningar och förväntas öka möjligheterna för fler elever att nå målen. Detta kan på sikt förbättra individernas möjligheter att få arbete och det kan också främja etableringen av nyanlända, eftersom 96 procent av eleverna på grundläggande nivå 2019 var födda utomlands. Regeringen har i denna utrednings direktiv konstaterat att läromedel kan vara avgörande för undervisningens kvalitet och för att varje elev ska få möjlighet att nå kunskapskraven.²³ Utredningen bekräftar denna analys och menar att det är mycket viktigt att även elever inom vuxenutbildning på grundläggande nivå får dessa möjligheter.

Kostnadsfria läromedel för elever inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå skulle också kunna få positiva effekter på utvecklingen av läromedel för dessa målgrupper. Förslaget förväntas leda till en ökad efterfrågan och det kan innebära att fler läromedelsproducenter tar fram läromedel som specifikt vänder sig till elever inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

En kostnadsberäkning av förslaget finns i avsnitt 7.4.

Alternativa lösningar

Ett nollalternativ till förslaget om kostnadsfria läromedel i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, det vill säga att lämna den nuvarande regleringen om att utbildningsanordnare inte behöver erbjuda eleverna kostnadsfria läromedel oförändrad, vore olämpligt. Avsaknaden av läromedel försämrar elevernas möjligheter att nå kunskapskraven. Det kan också beskrivas som en brist på likvärdighet att elever i den obligatoriska skolan får tillgång till kostnadsfria läromedel medan vuxna elever som har samma behov som grundskolans elever av att få utveckla de grundläggande kunskaper som

²³ Regeringen (2019b).

alla behöver och som utgör samhällets gemensamma referensram, inte får tillgång till kostnadsfria läromedel. De grundläggande kunskaper som erhålls i utbildningen är så väsentliga att det är angeläget att samhället försäkras sig om att samtliga elever får bästa möjliga förutsättningar att inhämta dem.

Ett mindre omfattande alternativ till att införa en rätt för dessa elever att få tillgång till kostnadsfria läromedel skulle kunna vara statliga informationsinsatser riktade till utbildningsanordnare om lämpligheten i att tillhandahålla låneexemplar av läromedel till de elever i vuxenutbildningen som önskar det. Det skulle sannolikt ge viss effekt, men inte ha samma effekt som reglering i skollagen. Mål om ökad likvärdighet i skolsystemet nås bäst genom generell lagstiftning som skapar likvärdiga förutsättningar för alla utbildningsanordnare.

Ett mer omfattande alternativ vore att även ge kostnadsfria läromedel till eleverna inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.²⁴ Det alternativet vore dock kostsamt och vi bedömer inte att det i nuläget är möjligt att föreslå finansiering för en sådan lagändring, varvid vi avstår från att presentera ett sådant förslag. Det bör dock inte uteslutas att det framöver kan genomföras förändringar när det gäller kostnader för läromedel även för elever inom vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Utredningen anser som framgår av 5.7.4 att det finns särskilt starka motiv till att förbättra förutsättningarna för elever inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

Utredningen har även övervägt att föreslå att elever inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå ska ha rätt till kostnadsfri tillgång till andra lärverktyg, såsom dator eller surfplatta, men bedömer att ett sådant förslag ligger utanför utredningens direktiv. Skolinspektionen lyfter i sin granskning av fjärr- och distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning från 2021 betydelsen av att verksamheterna utvecklar arbetssätt för att hjälpa och stödja elever utan tillgång till utrustning och/eller med låg datorvana.²⁵ Utredningen delar denna uppfattning och anser att skolhuvudmannen eller skolan i den mån det är möjligt bör låna ut digitala enheter till eleverna. Som ett första steg, för att stärka förutsättningarna för eleverna inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå, menar utredningen att läromedel bör prioriteras. Denna prioritering motsvarar det som framförts

²⁴ Motsvarande även för elever inom särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå.

²⁵ Skolinspektionen (2021c).

till utredningen av elever och lärare inom kommunal vuxenutbildning.

7.1.6 Lärarutbildningarna

Problem

Blivande lärare förbereds inte i tillräcklig utsträckning under sina utbildningar för att i sin yrkesverksamhet välja och använda läromedel. Både lärare och lärarstudenter har för utredningen beskrivit att de saknat inslag om läromedel under utbildningen.

Flera forskare har dessutom visat att läroboken i dag används på delvis nya sätt och det finns tecken på att lärare i lägre utsträckning än tidigare arbetar med läromedelstexterna under lektionerna, se 4.3.1.²⁶ Hur läromedel och andra undervisningsmaterial kan användas, bland annat för att stärka elevers läsförståelse, är en fråga som i högre grad skulle behöva belysas inom lärarutbildningarna.

Även valet av läromedel bör, enligt utredningen, vara en del av lärares utbildning. Att välja och värdera läromedel kräver framför allt kunskap om ämnet och ämnesdidaktiken, men övning i att exempelvis jämföra olika läromedel kan också bidra till att lärares förmåga att värdera läromedel stärks.

Den enkät som utredningen genomfört bland lärarstudenter visar att lärarutbildningarna i mycket varierande utsträckning stärker studenternas förmåga att använda och värdera läromedel. Ungefär hälften av studenterna svarar i enkäten att deras lärarutbildning i ganska eller mycket liten utsträckning stärker dessa förmågor. Flera studenter uttrycker att de inte har fått se något läromedel avsett för skolan hittills under sin utbildning.

Forskare har beskrivit att det bland vissa lärare finns en, ofta oreflekterad, läromedelsskeptisk diskurs.²⁷ Vissa lärare och rektorer som utredningen har haft kontakt med menar att lärarutbildningarna bär en del av ansvaret för detta, då läromedel, enligt dem, ofta beskrivs på ett kritiskt sätt vid universitet och högskolor. Utredningen har emellertid också tagit del av redogörelser för hur lärarstudenter fått gott stöd i att använda och värdera läromedel och det finns de som menar att en negativ diskurs avseende läromedel inom lärarut-

²⁶ Rasmussen & Lund (2015), Widholm (2020) med flera.

²⁷ Ball (1990), Marsden (2001), Ullström (2009).

bildningarna existerade särskilt på 1980- och 1990-talen men att attityderna har förändrats sedan dess. Lärarutbildningskonventet framhåller att arbetet med läromedel i de flesta fall bör vara en naturlig del av studenternas ämnesdidaktiska utbildning och även av den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningarna.²⁸ Utredningen visar emellertid på stora skillnader när det kommer till hur väl lärarstudenter förbereds för att arbeta med läromedel och vår slutsats är att denna olikhet kan få negativa konsekvenser för elevers utbildning.

Förslag till lösning

Utredningen föreslår att examensmålen för lärarutbildningarna förtydligas när det gäller värdering och användande av läromedel och andra undervisningsmaterial. Examensmålen ska, enligt förslaget, ange att det för att få en lärarexamen ska krävas att studenten visar förmåga att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial. På så sätt säkerställs att frågor om läromedel belyses i alla lärarutbildningar.

Utredningens förslag främjar också balansen i examensordningen. Den nuvarande regleringen om att studenten ska ”visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten” behöver, enligt utredningen, kompletteras med en strecksats som även inkluderar icke-digitala verktyg.

Det är emellertid väsentligt att studenter även får utveckla sina förmågor att använda digitala läromedel, inte minst eftersom utredningen har visat att det finns särskilda utmaningar kopplade till dessa läromedel. Exempelvis har deltagare i utredningens hearings beskrivit att digitala läromedel ibland kan innebära att mindre utrymme ges till kollektivt lärande och till dialog mellan lärare och elever.

Det är utredningens uppfattning att lärarutbildningarna med den föreslagna ändrade examensordningen, kan spela en betydelsefull roll i att stärka medvetenheten och kunskapen om läromedel. Detta kan på sikt bidra till att stärka undervisningen och därmed gynna elevernas kunskapsutveckling.

²⁸ Uppgift från Lärarutbildningskonventet den 17 mars 2021.

Alternativa lösningar

Det finns flera skäl till att vara varsam med förändringar av examensordningen. Alltför många krav kan riskera balansen mellan styrning och akademisk frihet. Förändringar kan också leda till ett omfattande administrativt arbete för lärosätena. Detta talar för ett nollalternativ. Det skulle innebära att man i stället för att i examensmålen ange att den blivande läraren ska visa förmåga att använda och värdera läromedel, förlitar sig på att lärosätena ändå förmedlar kunskap om läromedel till sina studenter. De argument som framförts ovan talar emellertid emot, och i sammanhanget bör också noteras att det redan framgår av examensordningen att lärarstudenter för att få examen ska visa förmåga att använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten.²⁹ Mot bakgrund av detta kan det inte anses som ökad detaljstyrning att på samma sätt uppmärksamma vikten av att blivande lärare utbildas i värdering och användning av läromedel.

En alternativ lösning är att förlita sig på att lärarstudenter får förberedelse för arbetet med läromedel genom sin verksamhetsförlagda utbildning, VFU, som spelar en värdefull roll i detta sammanhang. Utredningen menar dock, mot bakgrund av de kontakter vi haft med lärare, lärarstudenter och lärarutbildare, att läromedel bör ingå även i den övriga delen av utbildningen, eftersom dessa frågor är nära kopplade till den ämnesdidaktiska disciplinen.

Ett alternativ skulle också kunna vara att reglera att ett visst antal högskolepoäng av VFU ska behandla frågor om läromedel.³⁰ Detta alternativ anser utredningen dock skulle vara en omotiverad detaljstyrning.

7.1.7 Forskning och innovation

Problem

Det behövs mer evidensbaserad kunskap om hur läromedel, lärarhandledningar och andra undervisningsmaterial används i planeringen och genomförandet av undervisningen och om hur de påverkar elevers lärande. Det finns bland annat begränsad kunskap om hur användning av läromedel inverkar på elevers språkutveckling och om

²⁹ Bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

³⁰ Som en jämförelse kan nämnas att för grundlärarexamen och ämneslärarexamen ska 15 högskolepoäng av VFU vara ämnesrelaterad, enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

hur digitala läromedel kan användas och anpassas utifrån elevers olika förutsättningar. Vidare är det relativt sällsynt med studier om läromedelsbruk i yrkesämnena och ämnena inom det praktisk-estetiska fältet. Det behövs också mer forskning om användande av läromedel inom vuxen- och yrkesutbildning.³¹

Det vore också intressant med forskning om några av de insatser som utredningen föreslår i detta betänkande. Exempelvis skulle framtagande av läromedel av särskilt god kvalitet, som beskrivs bland annat i 5.8.1, med fördel kunna kopplas till en vetenskaplig studie.

Vidare finns det behov av teknisk innovation när det gäller digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning. Teknik som skapar effektiva lösningar för elever är ibland svår att tillgänglighetsanpassa för exempelvis elever som är blinda eller döva. SPSM har för utredningen uttryckt behov av att utveckla dessa delar av myndighetens verksamhet.

Förslag till lösning

För att förbättra kunskapsläget om läromedel föreslås Skolforskningsinstitutet få i uppdrag att under en treårsperiod göra en särskild satsning på praktisknära forskning med inriktning på läromedel och undervisningsmaterial. Utredningen bedömer att det är lämpligt att det är Skolforskningsinstitutet som utlyser forskningsmedel inom detta område, för att det ökar möjligheterna att forskningsresultaten sprids och görs tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet.

När det gäller behovet av mer teknisk innovation för att stärka alla elevers tillgång till ändamålsenliga läromedel föreslår utredningen att regeringen ska ge SPSM i uppdrag att utreda detta vidare. Det förväntas leda till ett tydligt uppdrag om innovation för att främja läromedel för elever med funktionsnedsättning och det kan på sikt främja att alla elever får likvärdiga förutsättningar att till del av digitala läromedel.

En kostnadsberäkning av förslaget finns i avsnitt 7.4.

³¹ Graeske (2021).

Alternativa lösningar

En mer omfattande lösning för att stärka forskningen om läromedel vore att ge Skolforskningsinstitutet ett permanent uppdrag att sprida kunskap om läromedel. Utredningen menar dock att det även fortsättningsvis är värdefullt att Skolforskningsnämnden, som är ett särskilt beslutsorgan inom Skolforskningsinstitutet, självständigt beslutar om vilka systematiska översikter som ska genomföras och om att utlysa medel för praktiktäna forskning. Denna ordning säkerställer att det är projektens vetenskapliga kvalitet som bedöms vid beredning av ansökningar. En prioritering av projekt som belyser frågor om läromedel skulle kunna störa denna ordning.

Utredningen har bedömt att det under en treårsperiod är möjligt att ta fram relevant kunskap om läromedel och undervisningsmaterial som kan få betydelse för medvetenheten om läromedels betydelse för elevers lärande. Om Skolforskningsinstitutet och regeringen anser att det är lämpligt kan projektet därefter förlängas. Det är emellertid tänkbart att det tre år fram i tiden finns andra behov, utmaningar och frågeställningar som professionen möter i anslutning till undervisningen och det är då lämpligt att det är dessa som prioriteras.

Ett alternativ vore att forskningsmedlen i stället förmedlades av Vetenskapsrådet. Utredningen menar dock att möjligheten att ny evidens om läromedelsbruk når stor spridning ökar om medel utlyses genom Skolforskningsinstitutet. Det finns dessutom ett värde med att den interna kunskapen om läromedel ökar på denna såväl som på andra myndigheter. Detta kan få positiva konsekvenser för exempelvis de systematiska översikter som tas fram av Skolforskningsinstitutet.

En tänkbar alternativ lösning till att ge SPSM i regeringsuppdrag att närmare utreda förutsättningar för innovation av digitala läromedel som är anpassade för elever med funktionsnedsättning vore att ge regeringsuppdraget till någon annan myndighet. Skolverket är sektorsansvarig för digitaliseringsfrågor inom skolväsendet och skulle därför kunna vara ett alternativ. Myndigheten för digitalisering av offentlig förvaltning hade också kunnat vara ett rimligt alternativ. Utredningen menar dock att SPSM:s specialistkompetens när det gäller behov för elever med funktionsnedsättning motiverar att uppdraget ges till denna myndighet.

Frågan om innovation avseende digitala läromedel är komplex och regeringen kan därför också överväga att tillsätta en statlig eller parlamentarisk utredning i stället för att ge SPSM, eller en annan myndighet, ett regeringsuppdrag om detta. För att analysen ska bli fullgod behöver sannolikt personer med spetskompetenser såväl inom pedagogik och specialpedagogik som inom teknik, ekonomi och juridik involveras. Tillsätts en statlig eller parlamentarisk utredning kan olika experter bistå den utredningen med sin sakkunskap. Utredningen menar emellertid att det inom SPSM finns kompetens och erfarenhet för att undersöka frågan och bedömer därför att det i första hand är SPSM som har bäst förutsättningar att identifiera behoven och formulera förslag på lösningar.

7.2 Vilka som berörs av utredningens förslag

Utredningen lägger förslag som kommer att påverka och beröra flera olika aktörer inom skolväsendet, men även i det omgivande samhället. Dessa redovisas nedan.

Elever

I första hand är det eleverna som berörs av utredningens förslag. Läsåret 2019/2020 gick knappt 122 000 elever i förskoleklass och cirka 1 099 000 elever i den obligatoriska skolan. Andelen flickor var 48 procent och 52 procent var pojkar.³² I gymnasieskolan gick samma läsår cirka 355 000 elever och i gymnasiesärskolan gick cirka 6 400 elever. Av gymnasieskolans elever var 47 procent flickor/kvinnor och 53 procent pojkar/män. I gymnasiesärskolan var 41 procent av eleverna flickor/kvinnor och 59 procent pojkar/män.

Inom den kommunala vuxenutbildningen fanns det 2020 totalt knappt 400 000 elever. Antalet elever på gymnasial nivå var cirka 243 000 och på grundläggande nivå drygt 75 000. Inom den kommunala vuxenutbildningen i svenska för invandrare (sfi) studerade cirka 137 000 elever under kalenderåret. Bland eleverna i kommunal vuxenutbildning var 60 procent kvinnor och 40 procent män.³³

³² Skolverket (2020e).

³³ Skolverket (2021m).

Elever med funktionsnedsättning kan beröras särskilt av flera av utredningens förslag. På sikt kan förslaget att ge SPSM i uppdrag att utreda förutsättningarna för att främja innovation av digitala läromedel bli särskilt betydelsefullt för denna elevgrupp. Det finns inget register och går därmed inte att fastställa det exakta antalet elever med funktionsnedsättning. Det finns ungefär 50 000 personer som har en intellektuell funktionsnedsättning. Antalet personer som är gravt synnedsetta eller helt blindade är ungefär 30 000. Det uppskattas att ungefär en till två procent av befolkningen har en diagnos inom autismspektrumet.³⁴

Lärare och rektorer

Lärare och rektorer berörs av flera av förslagen, bland annat av ändringarna i läroplanerna, stödinsatserna från Skolverket, kvalitetskriterierna och det faktum att Läromedelsnämnden får i uppdrag att sprida information om läromedel.

Läsåret 2020/2021 tjänstgjorde totalt cirka 138 000 lärare, omräknat till heltidstjänster, i de aktuella skolformerna. Kvinnorna är i majoritet bland lärarna i samtliga skolformer, med undantag för gymnasieskolan där könsfördelningen bland lärarna totalt sett är jämn. Andelen kvinnliga lärare tenderar att vara större ju yngre elever som skolformerna riktar sig till.

Läsåret 2020/2021 tjänstgjorde cirka 5 600 rektorer i skola och vuxenutbildning. Av samtliga rektorer är ungefär 68 procent kvinnor och 32 procent män.³⁵

Skolhuvudmän

Huvudmännen berörs i likhet med lärare och rektorer av flera av förslagen, bland annat av definitionen, kvalitetskriterierna, den förtydligade statistiken och av att elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå ska få tillgång till kostnadsfria läromedel.

Sveriges 290 kommuner är huvudmän för de kommunala förskoleklasserna, grundskolorna, grundsärskolorna, gymnasieskolorna och gymnasiesärskolorna. Det finns också gymnasieskolor och gym-

³⁴ Funka (2021).

³⁵ Skolverket (2020).

nasiesärskolor med en regional huvudman. Förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor, gymnasieskolor och gymnasiesärskolor kan även ha enskilda skolhuvudmän. Läsåret 2019/2020 gick 15 procent av eleverna i grundskolan och 28 procent av eleverna i gymnasieskolan i skolenheter med enskild huvudman.³⁶

Staten är huvudman för sameskolan och specialskolan. Det är alltid en kommun som är huvudman för kommunal vuxenutbildning, men motsvarande utbildning kan också upphandlas och anordnas av enskilda utbildningsanordnare som har betygsrätt.³⁷

Lärarstudenter och lärarutbildare

Lärarstudenterna och lärarutbildarna berörs främst av förslaget avseende examensordningarna. Totalt antogs 11 960 studenter till något lärarprogram höstterminen 2019 och läsåret 2018/2019 tog 8 570 personer någon typ av lärarexamen.³⁸ På Sveriges universitet och högskolor fanns det 2020, omräknat till heltidstjänster, närmare 2 000 personer med forskande och undervisande arbetsuppgifter inom utbildningsvetenskap, varav 70 procent var kvinnor.³⁹

Läromedelsproducenter

Läromedelsproducenterna och förlagen berörs bland annat av förslagen om definitionen, kvalitetskriterierna, informationsspridningen och produktionsstödet. Branschorganisationen Läromedelsföretagen har 18 medlemsföretag och därutöver finns ytterligare ett antal producenter.

Det finns, som nämnts i 3.8, förutom kommersiella förlag också ett antal organisationer inom civilsamhället och statliga myndigheter som producerar olika former av undervisningsmaterial, och som därför kan beröras av dessa förslag.

Mer om konsekvenser för företag i 7.6.

³⁶ Skolverket (2020e) och Skolverket (2020m).

³⁷ Skolinspektionen har enligt uppgift till utredningen den 29 april 2021 gett betygsrätt till 268 enskilda utbildningsanordnare för vuxenutbildning.

³⁸ UKÄ (2020).

³⁹ SCB (2021).

7.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Ett skolväsende i vilket alla elever har god tillgång till läromedel av hög kvalitet ger stora samhällsekonomiska vinster. Ändamålsenliga läromedel och lärarhandledningar har central betydelse för elevers kunskapsutveckling i alla ämnen och de 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. 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. De samhällsekonomiska kostnaderna för sådana livsbanor är långt högre än kostnaderna för förebyggande åtgärder och undervisning med stöd av ändamålsenliga resurser under skolåren.

Utredningen föreslår också förbättringar när det gäller vissa vuxna elevers förutsättningar att få tillgång till kostnadsfria läromedel. Det finns stora samhällsekonomiska vinster med ett utbildningssystem som ger individer chans att studera i vuxen ålder. Detta innebär både en möjlighet till personlig utveckling och grund för vidare studier, men också att fler vuxna människor får ökade möjligheter att etablera sig i arbetslivet. Utbildning har avgörande betydelse för ett lands ekonomiska utveckling och skolmisslyckanden som inte kan repareras innebär stora samhällskostnader, inte minst genom ökad risk för ohälsa och ekonomisk inaktivitet.

Läromedel kan också fylla en kompensatorisk funktion och därmed gynna den sociala rörligheten och en jämlik samhällsutveckling. Genom läromedel får elever tillgång till åldersadekvata texter med ett mer formellt och abstrakt språk än det de möter i vardagliga sammanhang. Detta har avgörande betydelse för elevers språkutveckling och läsförmåga. Bristande läsförståelse är en av de viktigaste anledningarna till att elever inte uppnår målen för utbildningen. Den statliga Jämlikhetskommissionen konstaterar i sitt betänkande från 2020 att en jämn fördelning av inkomster och utbildning är gynnsam för ekonomin i stort. Det är därför samhällsekonomiskt fördelaktigt om alla i ett samhälle har god läs- och skrivkunnsighet.⁴⁰ Ändamålsenliga läromedel har stora möjligheter att verka i denna riktning.

⁴⁰ SOU 2020:46.

7.4 Konsekvenser för staten och statliga myndigheter

7.4.1 Samlade ekonomiska konsekvenser

De förslag som utredningen ger får ekonomiska konsekvenser. Utredningen presenterar två olika kostnadsberäkningar. Det förslag som utredningen förordar innebär permanenta kostnader om 52 miljoner kronor årligen och det alternativa förslaget innebär permanenta kostnader om 29,5 miljoner årligen. Utredningen har gjort en uppskattning av kostnaderna genom att utgå från tidigare jämförbara uppdrag och insatser samt genom myndighetskontakter. Utredningen redogör för kostnadsposterna i tabell 7.1 och 7.2.

Staten får utgifter för bland annat insatser som är kopplade till Läromedelsnämnden. Omfattningen av dessa kostnader är beroende av vilken nivå staten förväntar sig att Läromedelsnämnden genomför sitt uppdrag på samt storleken på de produktionsstöd som kommer att fördelas. I syfte att visa på förslagens skalbarhet, presenterar utredningen två förslag med olika ambitionsnivå när det gäller dessa kostnader: ett förslag som förespråkas av utredningen och som har bäst förutsättningar att lösa de problem som utredningen beskriver, och ett mindre kostsamt alternativt förslag. Utredningens förslag, se tabell 7.1, innebär att nämnden genomför ett mer omfattande och grundligt uppdrag samt fördelar mer produktionsstöd, medan det alternativa förslaget innebär att nämnden tar sig an delar av uppdraget mer översiktligt och fördelar mindre produktionsstöd. De permanenta utgifterna för Läromedelsnämnden och produktionsstödet kan därmed variera mellan 12,5 miljoner och 35 miljoner kronor årligen. En mer detaljerad beskrivning av vad utredningens förslag respektive det alternativa förslaget innebär för vad Läromedelsnämnden kan utträta återfinns i 7.4.3. Det är också möjligt att kombinera de två förslagen och exempelvis besluta om det mer kostsamma alternativet när det gäller Läromedelsnämnden och det mindre kostsamma för produktionsstödet.

Staten får vidare utgifter för att fördela medel för forskning genom Skolforskningsinstitutet samt för ett regeringsuppdrag till Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Förslaget om att elever inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå ska få tillgång till kostnadsfria läromedel aktualiserar den kommunala finansieringsprincipen. Staten ska enligt denna princip

ersätta kommunerna och regionerna för ökade åtaganden till följd av ny reglering som höjer ambitionsnivån för de obligatoriska verksamheterna. Det belopp som kommunerna ska erhålla som ersättning för ny reglering fastställs i den pris- och volymnivå som gäller när förändringen träder i kraft. Beloppet blir därefter en del av utgiftsområdet för allmänna bidrag till kommuner. Staten ska, enligt utredningens beräkning, kompensera kommunerna med 17 miljoner kronor per år för utgifter för förslaget om kostnadsfria läromedel inom vuxenutbildningen på grundläggande nivå och inom särskild utbildning på grundläggande nivå.⁴¹ Hur denna summa beräknats framgår av 7.5.2.

Tabell 7.1 Ekonomiska konsekvenser, utredningens förslag

Sammanställning av kostnader för staten i 1 000 kronor

	2023	2024	2025	2026	Permanent/slutår
<i>Skolverket</i>					
Läromedelsnämnden	5 000	5 000	5 000	5 000	Permanent nivå från 2023
Produktionsstöd	3 000	15 000	30 000	30 000	Permanent nivå från 2025
<i>SPSM</i>					
Regeringsuppdrag	2 000	2 000			Slutår 2024
<i>Skolforskningsinstitutet</i>					
Utllysning och fördelning	500				Slutår 2023
Forskningsmedel		6 000	6 000	6 000	Slutår 2026
<i>Kommunerna</i>					
Läromedel grund. vux.	8 500	17 000	17 000	17 000	Permanent nivå från 2024
	19 000	45 000	58 000	58 000	

⁴¹ När utredningen skriver vuxenutbildningen på grundläggande nivå, avses även särskild utbildning på grundläggande nivå.

Tabell 7.2 Ekonomiska konsekvenser, alternativt förslag

Sammanställning av kostnader för staten i 1 000 kronor

	2023	2024	2025	2026	Permanent/slutår
<i>Skolverket</i>					
Läromedelsnämnden	2 500	2 500	2 500	2 500	Permanent nivå från 2023
Produktionsstöd	3 000	5 000	10 000	10 000	Permanent nivå från 2025
<i>SPSM</i>					
Regeringsuppdrag	2 000	2 000			Slutår 2024
<i>Skolforskningsinstitutet</i>					
Utlysning och fördelning	500				Slutår 2023
Forskningsmedel		6 000	6 000	6 000	Slutår 2026
<i>Kommunerna</i>					
Läromedel grund. vux.	8 500	17 000	17 000	17 000	Permanent nivå från 2024
	16 500	33 500	35 500	35 500	

7.4.2 Finansiering

Utredningens förslag kan finansieras genom att staten tillför medel till skolväsendet. Det finns goda skäl för en sådan investering. Om förslagen ska finansieras inom befintliga ramar anser utredningen att de bör finansieras genom att medel som avsatts för statsbidrag för undervisning under skollov omfördelas.

Det statsbidrag som skolhuvudmän kan söka för undervisning under skollov syftar till att elever som inte nått eller riskerar att inte nå kunskapskraven för betyget E ska få ökad möjlighet att nå dem.⁴² Regeringen har för 2021 anslagit 150 miljoner kronor för undervisning under skollov. Medlen ska i första hand användas till utgifter för statsbidrag för undervisning under skollov men får även användas till utgifter för statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid.⁴³

Skolverket fördelade 2020 omkring 178 miljoner kronor mindre i statsbidrag för undervisning under skollov än vad som anslagits för ändamålet; bara ungefär 85 av anslagna 263 miljoner kronor fördelades för detta statsbidrag. Enligt Skolverket har statsbidraget för

⁴² 1 § förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.

⁴³ Regeringen (2020c).

undervisning under skollov alltid varit undersökt.⁴⁴ Utredningen uppfattar att behovet av lovskola kan vara stort under det kommande året med tanke på effekterna av fjärr- och distansundervisningen under 2020 och 2021, men ser ändå att det är sannolikt att Skolverket inte kommer att betala ut alla de medel som anslagits i budgeten för 2021.

Utredningen anser att undervisning under skollov är en betydelsefull insats, men konstaterar att medel avsedda att öka likvärdigheten och resultaten för närvarande inte används. Det är då lämpligt att medel delvis omfördelas från bidraget för undervisning under skollov för att finansiera utredningens förslag, om regeringen inte väljer att med anledning av utredningen tillföra medel till skolväsendet. Läromedel kan ha stor betydelse för undervisningens kvalitet och för att varje elev ska få möjlighet att nå kunskapskraven. Utredningens förslag kan därmed bidra till att uppnå syftet för statsbidraget för undervisning under skollov. 52 miljoner kronor skulle därmed kunna omfördelas från detta statsbidrag för att finansiera utredningens förslag. Det är också möjligt att fördela pengar från andra statsbidrag. Under 2020 förbrukade Skolverket exempelvis inte alla medel som anslagits för statsbidrag till lärarassistenter, till personalförstärkning inom elevhälsan och för speciallärarutbildning.⁴⁵

7.4.3 Kostnader för Skolverket

Utredningens förslag innebär att Skolverket på flera olika sätt ska ge frågor om läromedel högre prioritet än vad som för närvarande är fallet. Utredningen uppskattar att förslagen kommer att stärka Skolverkets samlade kunskap om läromedel och undervisningsmaterials betydelse för elevers kunskapsutveckling och lärares undervisning. Ökad kunskap och medvetenhet inom myndigheten kan ge positiva konsekvenser för flera av de utvecklingsinsatser som Skolverket erbjuder och även leda till ett tätare samarbete mellan läromedelsbranschen och myndigheten. Detta kan i sin tur främja läromedelsutvecklingen och öka möjligheterna till skyndsamma och adekvata revideringar av läromedel och lärarhandledningar vid såväl mindre som större förändringar av läroplaner eller kurs- och ämnesplaner.

⁴⁴ Skolverket (2021).

⁴⁵ Ibid.

Förverkligas utredningens förslag om en läromedelsnämnd kommer det att innebära utgifter för Skolverket. Det handlar dels om kostnader kopplade till nämndens arbete, dels om produktionsstöd. Hur stora dessa kostnader blir beror på ambitionsnivån. Utredningen föreslår att Skolverket från och med 2026 tillförs 35 miljoner kronor per år för fortsatt hantering av frågorna. Av dessa förväntas 30 miljoner kronor vara produktionsstöd. Utredningen menar att dessa pengar bör fördelas genom utlysningar som genomförs enligt prioriteringar av Läromedelsnämnden.

Skolverket förväntas också få vissa kostnader för föreskriftsarbete och utvecklingsinsatser (se bland annat förslag till regeringsuppdrag i 6.6.1). Dessa kostnader är inkluderade i kostnadsposten Läromedelsnämnden i tabellen 7.1.⁴⁶ Föreskriftsarbetet rör ändringar i de befintliga föreskrifterna om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän och utarbetande av nya föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel. Utvecklingsinsatserna handlar inledningsvis om att Skolverket enligt utredningens förslag ska stärka beskrivningarna av hur rektorer kan använda läromedel och lärarhandledningar som ett verktyg för att öka likvärdigheten och kvaliteten i utbildningen samt om att ta fram insatser för att stödja lärares val av läromedel och lärarhandledningar. Ett av Läromedelsnämndens uppdrag är också att föreslå utvecklingsinsatser avseende läromedel. Som beskrivits i 4.7.1 kan Läromedelsnämnden bland annat bidra till att frågor som rör lärares didaktiska val avseende läromedel och läromedelstexter inkluderas i Skolverkets insatser för språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt. Utgifter för olika sådana insatser förväntas vara permanenta.

Kostnader för Läromedelsnämndens uppdrag

Läromedelsnämndens uppdrag ska, enligt utredningens förslag, regleras genom förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Uppdraget föreslås beskrivas genom en redogörelse för syftet⁴⁷ och tre punkter som var och en anger olika delar av uppdraget:

⁴⁶ I tabell 7.2 anges kostnaderna med ett alternativt förslag.

⁴⁷ Syftet ska vara att alla elever har tillgång till läromedel av god kvalitet och att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling.

Läromedelsnämnden ska

1. ansvara för framtagande av kvalitetskriterier för läromedel,
2. bevaka, samla och sprida information om läromedel, samt
3. tillföra myndigheten sakkunskap i strategiska frågor om och föreslå utvecklingsinsatser avseende läromedel.

Utredningen har strävat efter en tydlig beskrivning av uppdraget men ser samtidigt fördelar med att regeringen har visst handlingsutrymme när det gäller hur kompetensen och erfarenheten inom Läromedelsnämnden ska tas tillvara samt att Läromedelsnämnden har viss frihet när det gäller att utforma uppdraget utifrån de behov som identifieras. Detta innebär att Läromedelsnämndens arbete kan genomföras på delvis olika sätt och att ambitionsnivån när det gäller uppdragets utförande kan variera. Det kostnadsförslag utredningen föreslår i tabell 7.1, utredningens förslag, kan förväntas leda till mest ändamålsenliga insatser. Även det alternativa kostnadsförslaget, se tabell 7.2, innebär dock att Läromedelsnämnden kan utföra ett uppdrag enligt det som beskrivs ovan.

Den väsentliga skillnaden mellan de två förslagen är att utredningens förslag innebär att uppdraget kan utföras mer grundligt, men det handlar också om att Läromedelsnämnden, om den tillförs mer pengar, kan göra ytterligare insatser och förstärkningar avseende exempelvis spridning av information om läromedel.

Kostnaden för utredningens förslag innebär, enligt våra beräkningar, att Läromedelsnämnden kan utveckla kvalitetskriterierna med tydligt stöd i forskning och beprövad erfarenhet. Nämnden kan också, om de finner det lämpligt, utarbeta ämnesinriktade kvalitetskriterier, specifika kriterier för digitala läromedel och även klargöra vad som kännetecknar lärarhandledningar av god kvalitet. Dessutom skulle nämnden, om den tillförs de medel som utredningen förespråkar, bidra till att på ett systematiskt sätt, till exempel genom en förteckning, se 6.6.1, sprida information om vilka läromedel som finns tillgängliga inom vilka ämnen, för vilka skolformer och så vidare. Utredningens förslag skulle vidare innebära att Läromedelsnämnden kan göra en mer omfattande och detaljerad inventering av utbudet av läromedel inom olika ämnen och för olika elevgrupper för att värdera behovet av produktionsstöd för olika läromedel. Det kan exempelvis handla om att inte bara beskriva att det finns brist på läromedel inom yrkesämnena, utan att ange exakt vilka yrkesämnena som bör prioriteras när det gäller produktionsstöd. Avslutningsvis

bedömer utredningen att Läromedelsnämnden med utredningens förslag kan utreda hur produktionsstöd skulle kunna nyttjas för att ta fram läromedel av särskilt god kvalitet.

Med det alternativa, mindre kostsamma, förslaget skulle Läromedelsnämnden behöva genomföra sitt uppdrag på ett mer översiktligt sätt. Med ett mindre ekonomiskt utrymme skulle det exempelvis sannolikt bli svårt för Läromedelsnämnden att på ett systematiskt sätt sprida information om vilka läromedel som finns tillgängliga, till exempel genom en förteckning. Det mindre kostsamma förslaget skulle troligen också innebära mer summariska analyser i samband med utvecklingen av kvalitetskriterierna.

Utredningen bedömer att Läromedelsnämndens arbete delvis kommer att ändra inriktning över tid. Efter en initial utvecklings- och uppbyggnadsfas, kommer delar av arbetet att övergå till förvaltning. Samtidigt kommer Läromedelsnämnden då att kunna lägga mer fokus på arbetet med att bevaka, samla och sprida information om läromedel än när kvalitetskriterierna för första gången arbetas fram. Utredningen anser vidare att kvalitetskriterierna behöver ses över kontinuerligt, bland annat eftersom ny didaktisk forskning och teknisk och digital utveckling kan påverka utformningen av kriterierna.

Kostnader för produktionsstöd

Kostnader för att stödja produktionen av läromedel är beroende av vilka prioriteringar som Läromedelsnämnden gör och av hur stora ekonomiska satsningar staten vill göra på läromedel. Vi redogör även här för utredningens förslag och ett alternativt förslag. Utredningens förslag innebär en investering på 30 miljoner kronor årligen, medan det alternativa förslaget innebär en lägre storlek på produktionsstödet, 10 miljoner kronor. Produktionsstödet kan inverka såväl på antalet läromedel som produceras som på kvaliteten på de läromedel som tas fram.

Kostnaderna för att producera läromedel påverkas av flera faktorer. För det första har det betydelse vilka volymer läromedlet produceras i. Låga volymer innebär att både tryckkostnader och lagerhållning blir dyrare. För det andra påverkas kostnaderna av formatet. Det är exempelvis dyrare att ta fram läromedel som innehåller både tryckta och digitala komponenter. Även omfattningen av tillhörande

material, såsom lärarhandledning och övningsböcker påverkar kostnaden. Andra faktorer som kan inverka på kostnaderna för ett läromedel är utveckling, underhåll och drift av digital publiceringsplattform, marknadsföring, distribution, kundservice och teknisk kundsupport.

Kostnaden för ett mer omfattande läromedel för en mindre målgrupp kan, enligt uppgifter från branschen, uppgå till totalt 2,3 miljoner kronor, 1,5 miljoner kronor för det tryckta och 0,7 miljoner kronor för det digitala materialet. Då ingår elevböcker, digital lärarhandledning och digital färdighetsträning för elever. Det finns även exempel på mindre kostsamma läromedel som innehåller både digitala och tryckta komponenter som producerats för cirka 1 miljon kronor. Läromedelsförlag kan även göra enklare utgivningar av läromedel som exempelvis bara består av en tryckt bok. Ett sådant läromedel kan kosta ungefär 250 000 kronor att ta fram.⁴⁸ Läromedel som helt saknar digitala komponenter blir enligt utredningens uppfattning allt mindre efterfrågade. Med helt analoga läromedel blir produktionskostnaden emellertid lägre, vilket medför att resurserna kan räcka till produktion av läromedel inom fler ämnen och för fler elevgrupper.

Läromedel för elever med funktionsnedsättning är ofta mer kostsamma att producera eftersom de ställer högre krav på specifik teknik. Enligt uppgifter från SPSM kan dessa läromedels produktionskostnader uppgå till mellan en och fem miljoner kronor per produkt. Därtill uppstår kostnader för distribution, utveckling och marknadsföring med mera samt kostnader för förvaltning som kan uppgå till 575 000–815 000 kronor per produkt och år.⁴⁹

Läromedel för exempelvis några av de nationella minoriteterna kan också tas fram genom översättning av befintliga läromedel. Det handlar i dessa fall sällan bara om språkliga översättningar utan om översättningar som även förhåller sig till kulturella skillnader och skillnader mellan läroplaner. Enligt uppgifter från Sameskolstyrelsen, som har erfarenhet av att översätta läromedel, kan kostnaderna för en översättning uppgå till mellan 125 000 och 400 000 kronor. Det är mer kostsamt att översätta digitala läromedel än tryckta läroböcker.⁵⁰

⁴⁸ Uppgift från Läromedelsföretagen den 29 april 2021.

⁴⁹ Uppgift från SPSM den 4 maj 2021.

⁵⁰ Uppgift från Sameskolstyrelsen den 29 april 2021.

Kostnader för att ta fram ett läromedel går inte att beräkna som en engångssumma. Det behövs ett långsiktigt stöd för att läromedelsproducenten kontinuerligt ska kunna bevaka kvaliteten och göra revideringar och nytryckningar vid behov. Det är angeläget att Läromedelsnämnden ser över hur produktionsstödet kan utformas för att främja utbudet av läromedel på lång sikt.

Hur lång tid det tar att producera ett läromedel påverkas av omfattningen och kvaliteten på den färdiga produkten. Enligt uppgifter från branschen tar det mellan två och tre år att ta fram ett läromedel med digitala och tryckta komponenter samt lärarhandledning. Det innebär att utgifterna för produktionsstödet behöver utökas successivt under en treårsperiod, eftersom produktionen inte är fullskalig inledningsvis. Det är också rimligt att Läromedelsnämnden det första året främst ägnar tid åt att utveckla ändamålsenliga processer för produktionsstödet. Kostnaden för detta förväntas därför bli lägre under det första året.

Fördelningen av produktionsstöd kommer sannolikt att innebära en process med prioritering, kravspecifikation och kontraktering av läromedelsproducenter. Kostnader för detta är inkluderade i kostnadsposten produktionsstöd i tabellerna ovan. Kostnaderna är beräknade bland annat utifrån kontakter med Specialpedagogiska skolmyndigheten som har gedigen erfarenhet av att fördela produktionsstöd för läromedel.

Ett produktionsstöd kan täcka i stort sett hela kostnaden för att producera ett läromedel eller en del av kostnaden, beroende på vilket läromedel som ska tas fram. Utredningen bedömer att det är rimligt att läromedelsproducenten vanligen bär en del av kostnaden, dels eftersom producenten kommer att göra intäkter vid försäljning av läromedlet, dels eftersom produktion av dessa läromedel kan stärka läromedelsproducentens anseende och bidra till att göra förlaget mer konkurrenskraftigt även när det gäller andra läromedel.

Utredningen uppskattar att staten genom att fördela 30 miljoner kronor i produktionsstöd årligen skulle kunna stärka utbudet med 20–25 läromedel per år och dessutom bidra till framtagande av ett särskilt kvalitativt läromedel vart tredje år.⁵¹ Det innebär att utbudet

⁵¹ Beräkningen utgår från en produktionskostnad på 1–1,25 miljoner kronor per läromedel. När det gäller produktionen av särskilt kvalitativa läromedel, utgår beräkningarna från en produktionskostnad på 5 miljoner kronor per år vilket är ungefär i linje med kostnaderna från det projekt som genomförts vid Mälardalens högskola där bland annat forskare, lärare och läromedelsförlag under ett flerårigt samarbete tagit fram ett läromedel i matematik för årskurs 1–3.

av läromedel inom exempelvis nationella minoritetsspråk, yrkesämnen och modersmål skulle kunna öka gradvis och inom en femårsperiod vara mer tillfredsställande.

Om läromedelsnämnden identifierar behov av att föra över medel till SPSM för produktionsstöd av läromedel för elever med funktionsnedsättning kan antalet läromedel bli lägre, eftersom kostnader för dessa produkter ofta är högre (se ovan).

Kostnaderna för framtagande av ett särskilt kvalitativt läromedel är beräknade utifrån forsknings- och utvecklingsprojektet ”Framtidens läromedel”, som pågick vid Mälardalens högskola mellan 2016 och 2020. I projektet deltog forskare i matematik och matematikdidaktik samt ett 70-tal lärare från två kommunala skolhuvudmän. Arbetet utmynnade i en prototyp för ett läromedel som sedan i samarbete med ett förlag resulterade i ett läromedel i matematik med en tillhörande lärarhandledning. Utredningen värderar inte kvaliteten i detta läromedel, men konstaterar att processen för att ta fram läromedlet inneburit att forskare involverats på ett mer systematiskt sätt än brukligt, och att produktionskostnaderna därmed är högre än för andra läromedel. Enligt uppgift från Mälardalens högskola kostade det sammanlagt 15–20 miljoner kronor att ta fram läromedlet och lärarhandledningen.⁵²

Med det alternativa förslaget som innebär lägre produktionsstöd, 10 miljoner kronor årligen i stället för 30 miljoner, skulle produktionen av läromedel stöttas i långsammare takt och det skulle dröja längre innan utbudet kunde betraktas som tillfredsställande i ämnen och för elevgrupper där det i dag råder brist på läromedel. Denna storlek på produktionsstödet skulle uppskattningsvis täcka 8–10 läromedel per år. Om det skulle finnas intresse av att även prioritera framtagning av särskilt kvalitativa läromedel exempelvis vart tredje år, skulle produktionsstödet snarare räcka till ungefär hälften av ovanstående uppskattning, omkring 4 till 5 läromedel per år.

Utredningen föreslår att SPSM:s och Sameskolstyrelsens uppdrag om produktionsstöd till läromedel inom sina respektive områden kvarstår oförändrade. Dessa stöd förväntas därmed inte påverkas av införandet av det produktionsstöd som beskrivs ovan.

⁵² Uppgift från professor Andreas Ryve vid Mälardalens högskola den 27 april 2021.

7.4.4 Kostnader för Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolforskningsinstitutet och Skolinspektionen

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Förslaget om att SPSM ska utreda förutsättningarna för att främja innovation av digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning förväntas leda till konkreta beskrivningar av vilka åtgärder som behöver vidtas samt redogörelser för kostnader. I förlängningen bör detta uppdrag leda till teknikutveckling som främjar läromedel för elever med funktionsnedsättning, vilket kan öka dessa elevers möjlighet att delta i utbildningen på jämlika villkor.

Utredningen föregår inte de kostnadsbeskrivningar som SPSM kommer att göra i samband med uppdraget, utan anger här endast en uppskattning av kostnaden för själva analysen. SPSM ska, enligt utredningens förslag, tillföras 4 miljoner kronor fördelat på två år för uppdraget att utreda förutsättningarna för att främja innovation av digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning. Utredningen uppskattar att det innebär att myndigheten kan göra en grundlig analys samt samverka med lärosäten, andra berörda myndigheter och intresseorganisationer. De slutgiltiga kostnaderna för ett eventuellt förändrat uppdrag för SPSM rörande innovation kan få omfattande ekonomiska konsekvenser men detta kräver en djupare analys.

Skolforskningsinstitutet

Utredningens förslag om att Skolforskningsinstitutet får i uppdrag att göra en särskild satsning på praktisknära forskning med inriktning på läromedel och undervisningsmaterial innebär att lärare, rektorer, myndigheter med flera får ökad kunskap om läromedel. Satsningen kommer också att främja institutets medvetenhet om läromedel, vilket kan leda till att myndigheten i ökad utsträckning exempelvis i sina systematiska översikter beaktar frågor om hur läromedel används och värderas.

Utredningen föreslår att Skolforskningsinstitutet tillförs 500 000 kronor under 2023 för att lysa ut och fördela medel och 6 miljoner kronor årligen under 2024–2026 för finansiering av bidrag. Detta förväntas räcka till att stötta fyra projekt.

Skolinspektionen

Utredningen bedömer att de föreslagna författningsändringarna kommer att stärka Skolinspektionens arbete, eftersom tydligare regler leder till bättre förutsättningar att granska hur väl skolhuvudmän följer bestämmelserna. Förslaget medför, enligt utredningen, inte några ökade kostnader för Skolinspektionen då tillsyn utgör en av inspektionens redan finansierade uppgifter.

7.5 Konsekvenser för kommunerna

De flesta av utredningens förslag innebär förtydliganden av gällande författningar som inte i sig bedöms medföra några kostnader som aktiverar den kommunala finansieringsprincipen. Exempelvis är det redan i dag genom läroplanerna reglerat att elever ska ha tillgång till läromedel av god kvalitet.⁵³ Förslaget om kostnadsfria läromedel för vuxenutbildningen på grundläggande nivå innebär däremot ett nytt krav på huvudmännen som resulterar i ökade kostnader för vilken kommunerna ska kompenseras.

7.5.1 Den kommunala självstyrelsen

Kommuner har en grundlagsfäst självstyrelse, vilket innebär att de har egen beslutsrätt inom ramen för nationella bestämmelser. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett en inskränkning. I samtliga förslag har vi noga vägt eventuella risker för det kommunala intresset av självstyrelse mot de nationella intressen som förslagen avser att tillgodose.

Utredningens förslag påverkar inte den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen på skolans område. Förslaget om att i skollagen särskilt ange att elever ska ha tillgång till läromedel inklusive läroböcker innebär ingen ny reglering utan är bara ett förtydligande av gällande bestämmelser. Det framgår redan i dag av läroplanerna att rektor har ansvar för att eleverna "får tillgång till och förutsättningar att använda läromedel samt andra

⁵³ 2.8 SKOLFS 2010:37, 2.8 SKOLFS 2010:250, 2.8 SKOLFS 2010:251, 2.8 2010:255, 2.6 SKOLFS 2011:144, 2.4 SKOLFS 2012:101 och 2.6 2013:148.

lärverktyg av god kvalitet för en tidsenlig utbildning”.⁵⁴ Dessa förslag bör därmed inte anses få någon effekt på den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om kostnadsfria läromedel i vuxenutbildningen på grundläggande nivå innebär ett nytt krav på kommunerna. Utredningen anser att reformen är nödvändig och proportionerlig utifrån det övergripande målet om likvärdig utbildning. Läromedel är ett centralt verktyg som har betydelse för skolans kompensatoriska uppdrag, för elevers lärande och läsförståelse samt för lärares undervisning och arbetssituation. Uppfattningen att förslaget är proportionerligt stärks av den forskning som presenteras i bland annat 3.3 och av utredningen om en mer likvärdig skola från 2020 som betonar läromedels betydelse för likvärdighet.⁵⁵

Det finns ett nationellt intresse av att förbättra elevernas tillgång till läromedel. Det betyder dock inte att tillgången till undervisningsmaterial behöver se exakt likadan ut på alla skolor. Utredningen menar att skolhuvudmän och skolor fortfarande bör ha inflytande över vilka läromedel som används, hur de nyttjas och i vilken grad de kompletteras med andra undervisningsmaterial. Det behöver dock, enligt utredningens uppfattning, framgå explicit av skollagen att eleverna ska få tillgång till de läromedel, inte som för närvarande endast ”lärverktyg”, som behövs för en god kunskapsutveckling. Med detta rekvisit är det fortsatt läraren och skolan som avgör vilka läromedel, och andra lärverktyg, som krävs i den enskilda undervisningssituationen. Utredningen finner detta vara rätt ordning, med hänsyn tagen bland annat till kommunernas självstyrelse, principerna om tillitsbaserad styrning och lärares ansvar att göra självständiga didaktiska val i planeringen av sin undervisning.

7.5.2 Kostnader för kommunerna

Utredningens förslag om kostnadsfria läromedel för elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå förväntas få flera positiva konsekvenser, såväl för den enskilde eleven som för samhället.

⁵⁴ 2.8 SKOLFS 2010:37, 2.8 SKOLFS 2010:250, 2.8 SKOLFS 2010:251, 2.8 SKOLFS 2010:255, 2.6 SKOLFS 2011:144, 2.4 SKOLFS 2012:101 och 2.6 SKOLFS 2013:148. Utredningens uppfattning är att den vedertagna förståelsen av innebörden av begreppet läromedel överensstämmer väl med den definition som utredningen föreslår.

⁵⁵ SOU 2020:28.

Genom förslaget stärks medborgarnas kompetensförsörjning, vilket kan främja kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter.

Den sammanlagda kostnaden för kostnadsfria läromedel inom den grundläggande vuxenutbildningen beräknas uppgå till 17 miljoner kronor årligen. Under 2023 beräknas beloppet uppgå till 8,5 miljoner kronor, då lagändringarna detta år får halvårseffekt genom att de träder i kraft inför höstterminen 2023.

Kostnadsberäkningen utgår från Skolverkets aktuella statistik om elevantal i vuxenutbildningen på grundläggande nivå, 75 000 elever, och en läromedelskostnad per elev som överensstämmer med motsvarande kostnader inom den obligatoriska skolan.⁵⁶

Det finns ingen officiell statistik som specifikt anger skolhuvudmäns kostnader för läromedel per elev, eftersom kostnadsposten lärverktyg utöver läromedel inkluderar kostnader för flera andra sorters material och hjälpmedel. Utredningens beräkning utgår därför från uppgifter från läromedelsbranschen från 2020. Försäljningsstatistiken som anger huvudmäns kostnader för läromedel inom grund- respektive gymnasieskolan är dock inte helt jämförbara med kostnader på vuxenutbildningen, bland annat för att elever inom vuxenutbildning delvis läser andra ämnen och i en annan takt. Läromedel är dessutom olika dyra inom olika skolformer. Inom vuxenutbildningen kostar läromedel generellt något mer än inom grundskolan och något mindre än inom gymnasieskolan.⁵⁷

Utredningens beräkningar av kostnader för läromedel inom vuxenutbildningen utgår från kostnader för läromedel per elev och kurs. Elever i vuxenutbildningen läste, enligt den officiella statistiken för skolväsendet, i genomsnitt 2,2 kurser under 2020. Utredningen har i kostnadsberäkningarna för förslaget utgått från befintlig försäljningsstatistik avseende läromedel i grund- och gymnasieskolan, se 5.3.1, men också tagit hänsyn till att elever inom vuxenutbildningen läser färre kurser än vad eleverna i gymnasieskolan gör.

⁵⁶ Skolverket (2021m).

⁵⁷ Uppgift från Läromedia bokhandel den 10 maj 2021.

7.6 Konsekvenser för företag

7.6.1 Läromedelsbranschen

De företag som främst berörs av utredningens förslag är läromedelsproducenter och förlag. Det finns även andra företag inom läromedelsbranschen som kan påverkas. Det gäller företag inom den så kallade edtech-branschen⁵⁸, distributörer av läromedel och företag som producerar andra typer av undervisningsmaterial.

Läromedelsproducenter

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.

De kvalitetskriterier som utredningen föreslår kommer också att innebära en ökad tydlighet för de företag som tar fram läromedel. Det kan förväntas vara gynnsamt för den konkurrensutsatta marknaden för läromedel att kvalitetskriterierna medför att samma villkor gäller för alla som agerar på marknaden. En välfungerande marknad skulle också kunna bidra till att pressa priserna, höja kvaliteten och bredda utbudet. Vissa läromedelsföretag kan komma att behöva utveckla sina produkter och processer för att ta fram läromedel som uppfyller kvalitetskriterierna, men branschföreträdare har beskrivit att de redan i dag har omfattande kvalitetssäkringar och att den kvalitetspolicy som medlemmar i Läromedelsföretagen tillsammans tagit fram utgör en god vägledning för framtagande av läromedel.

Utredningen har, i enlighet med kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, övervägt om det finns behov av att ta särskilda hänsyn till arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt för små företag inom läro-

⁵⁸ Edtech står för Educational Technology (utbildningsteknologi). Begreppet edtech avser digitala verktyg som används inom utbildning. Det kan vara producenter av digitala läromedel men även företag som exempelvis levererar hårdvara till datorer eller utvecklar kommunikationsplattformar.

medelsbranschen.⁵⁹ Utredningen anser inte att några särskilda hänsyn behöver tas, utan menar att det är gynnsamt för hela branschen att kvalitetskriterier införs. När Läromedelsnämnden utformar kvalitetskriterierna bör de beakta även små företags förutsättningar att uppfylla dem, i synnerhet när det gäller kriterier för processerna för framtagning av läromedel. Företags eventuella utmaningar med att ta fram läromedel av god kvalitet behöver emellertid vägas mot elevernas rätt till ändamålsenliga läromedel, där det senare generellt får anses väga tyngre.

Övriga företag inom närliggande områden

En allmän ökad efterfrågan på läromedel kommer sannolikt att innebära att även andra tjänster efterfrågas i ökad grad, exempelvis från företag som levererar hårdvara, lärplattformar och administrativa system. Utredningens förslag kan därför få positiva effekter för exempelvis edtechbranschen.

Utredningen bedömer att lärares behov av olika former av andra undervisningsmaterial som inte definieras som läromedel, såsom digitala verktyg och skönlitteratur, fortsatt kommer att vara stort. De lärare som utredningen haft kontakt med beskriver att sådana material kompletterar läromedel och att dessa fyller delvis olika funktioner. Dessa branscher bör därmed inte påverkas negativt.

Det är rimligt att anta att en ökad efterfrågan på läromedel, får positiva konsekvenser för exempelvis distributörer. En allmän ökad efterfrågan på läromedel kommer sannolikt att innebära en ökad efterfrågan på distributionstjänster för läromedel. Det kan finnas positiva effekter med detta, bland annat eftersom en väl fungerande konkurrens kan verka prispressande och kvalitetshöjande.⁶⁰

⁵⁹ 15 § kommittéförordningen (1998:1474) och 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

⁶⁰ Konkurrensverket (2021).

7.6.2 Enskilda skolhuvudmän och enskilda utbildningsanordnare inom vuxenutbildning

En grundprincip för skolväsendet är att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skolformer och alla huvudmän eller utbildningsanordnare. Samtliga av utredningens förslag riktar sig till såväl offentliga som enskilda huvudmän för skolor samt till enskilda utbildningsanordnare inom vuxenutbildning.

Utredningen har i enlighet med kommittéförordningen övervägt om det finns behov av att ta särskilda hänsyn till arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt för små företag.⁶¹ Utredningen konstaterar att den officiella statistiken för skolväsendet visar att många fristående skolor har ett mindre antal elever och lärare. Utredningens uppfattning är emellertid att förslagen inte är detaljstyrande på ett sätt som skulle kunna försvåra för små skolor att leva upp till kraven. Utredningen konstaterar också att även om sådana svårigheter skulle uppstå bör elever och lärare vid små skolor ha samma rätt till läromedel av hög kvalitet som andra elever och lärare. Någon särskild hänsyn till små skolors förutsättningar behöver därför inte tas.

7.7 Andra konsekvenser

7.7.1 Barnrättsperspektivet – bedömning av barns bästa

Utredningens förslag syftar bland annat till att stärka tillgången till, användandet av och valet av läromedel och bedöms få positiva effekter för barnets bästa avseende utbildning. Förslagen berör inte enbart, men till stor del, elever som är yngre än 18 år och därmed barn i barnkonventionens mening.⁶² En grundläggande rättighet i barnkonventionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla beslut som rör barn (artikel 3). Utredningen bedömer sammantaget att förslagen är förenliga med principen om barnets bästa.

Utredningen har på olika sätt inhämtat kunskap från barn, i enlighet med barnets rätt att bli hörd (barnkonventionens artikel 12).

⁶¹ 15 § kommittéförordningen (1998:1474) och 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

⁶² Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

Utredningen har träffat och samtalat med elever om läromedel, bland annat vid studiebesök på skolor, hearings med elever och på möten med representanter för elevorganisationerna. Mer om våra möten i kapitel 2. Vi har träffat elever med olika åldrar och könstillhörighet samt olika socioekonomisk och språklig bakgrund. Eleverna har bidragit med värdefull kunskap som utredningen har lagt stor vikt vid.

Utredningen kan konstatera att våra förslag får positiva konsekvenser för barnets rätt till utbildning (barnkonventionens artikel 28) eftersom kvalitetssäkrade läromedel stödjer elevernas möjligheter att nå utbildningens mål.

Vår utredning har visat att det inte förefaller vara vanligt förekommande att elever involveras i lärares val av läromedel. Utredningen anser att det vore önskvärt om fler elever fick möjlighet att lämna synpunkter vid val och utvärderingar av läromedel samt i samband med samtal om hur läromedel ska användas. Genom att elever får vara delaktiga i diskussioner om läromedel ökar möjligheten att de läromedel som används på skolan är ändamålsenliga och inspirerande. Att elever får möjlighet till delaktighet i sin utbildning är också viktigt för att elever ska utveckla demokratiska förmågor och bli aktiva samhällsmedborgare nu och i framtiden.

7.7.2 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för flickor och pojkar, respektive för kvinnor och män, att forma samhället och sina egna liv.⁶³

Utredningens samlade förslag om läromedel har potential att gynna elevers läsförmåga, vilket ur ett jämställdhetsperspektiv kan vara särskilt värdefullt för pojkar. Ett känt jämställdhetsproblem och könsmönster i skolan är att pojkar som grupp har sämre läsförståelse än jämnåriga flickor, något som bekräftats av internationella studier som exempelvis PIRLS. Pojkars läsintresse är också lägre än flickors, vilket ytterligare försvagar deras möjlighet att utveckla läsningen.⁶⁴

Könsskillnaderna avseende läsförståelse och läsintresse får även betydelse för skolprestationerna i övrigt, eftersom läsförmågan är

⁶³ Regeringen (2016b).

⁶⁴ Skolverket (2017). PIRLS står för Progress in International Reading Literacy Study.

väsentlig för hur väl eleverna lyckas nå kunskapskraven i alla skolans ämnen och kurser samt för hur de lyckas med fortsatta studier.

Enligt ett utredningsbetänkande från 2014 riskerar utvecklingen för gruppen pojkar med svaga studieresultat att bli ett större samhällsproblem. Misslyckande i skolan riskerar att leda till svårigheter att etablera sig på arbetslivet men kan också påverka självbilden och försämra möjligheterna till att skapa sociala nätverk. Enligt betänkandet går det att koppla frågan om varför pojkar som grupp tenderar att prestera sämre än flickor som grupp i skolan till vissa typer av beteenden. Pojkar förväntas exempelvis intressera sig mindre för läsning och skolprestationer och detta beteende normaliseras och premieras socialt. Elever som inte betar sig på det sätt som det förväntas att pojkar respektive flickor ska göra kan förlora i status och ifrågasättas. Skillnaderna mellan pojkars och flickors skolresultat hänger därmed samman med normer om kön och läsande.⁶⁵ En satsning på läromedel är delvis en satsning på läsning (se vidare 3.3.3) och den kan därmed bidra till att könsskillnaderna avseende skolprestationer minskas.

Det är sannolikt att de kvalitetskriterier som Läromedelsnämnden tar fram, om förslagen i denna utredning realiseras, också innehåller kriterier om att beakta jämställdhetsaspekter vid framtagande av läromedel. Till exempel är det viktigt att undvika könsstereotyper i uppgifter och bildval i läromedel. De förslag som presenteras här om förtydligande av att läromedel ska överensstämja med aktuella läroplaner förväntas också bidra till att minska risken för att läromedel med obsoleta uppfattningar om kvinnligt och manligt används i undervisningen. Mer medvetenhet och bättre strukturer för valet av läromedel kan dessutom leda till att fler jämställdhetsaspekter vägs in när läromedel köps in till skolorna. Detta sammantaget kan få positiva konsekvenser för pojkars och flickors, såväl som mäns och kvinnors, lärande men också för allas möjligheter att förverkliga sina egna livsval utan att hindras av traditionella könsnormer.

⁶⁵ SOU 2014:6.

7.7.3 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.⁶⁶

Språket är en hörnsten i demokratin. Läromedel av god kvalitet gynnar läsningen av sakprosa och därmed språkutvecklingen. En god läsförmåga är en förutsättning för att en människa ska kunna påverka sin livssituation och för att samhället ska kunna nå målet om lika möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

Utredningens förslag om produktionsstöd kan också förväntas leda till att elever som läser modersmål får bättre tillgång till läromedel på sitt modersmål. Detta har betydelse både för dessa elevers lärande och självkänsla. Det kan också leda till att elever får tillgång till läromedel i andra ämnen på sitt modersmål, vilket har positiva effekter som beskrivs i 5.4.4.

Många av eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå har utländsk bakgrund. Förslaget om att dessa elever ska få kostnadsfria läromedel kan förväntas leda till att fler når målen för utbildningen, vilket får positiva konsekvenser för integrationen.

7.7.4 Konsekvenser för sysselsättning och service i olika delar av landet

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet.⁶⁷

Landsbygdsutredningen från 2017 lyfter fram vikten av att det ska finnas likvärdiga förutsättningar för medborgare som valt att leva i landsbygder, men anger att många avlägset belägna kommuner redan i dag har stora svårigheter att rekrytera lärare och att dessa svårigheter förväntas öka i takt med en ökande lärarbrist.⁶⁸

Som framgår av denna utrednings direktiv är tillgång till läromedel av jämn och hög kvalitet 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 lärare som saknar behörighet i ämnet de undervisar i, eller

⁶⁶ Regeringen (2017c).

⁶⁷ Regeringen (2020g).

⁶⁸ SOU 2017:1.

personer som helt saknar lärarutbildning.⁶⁹ Utredningens förslag syftar bland annat till att stärka tillgången till, användandet av och valet av läromedel och kan förväntas få positiva konsekvenser för likvärdiga förutsättningar särskilt på skolor som har svårt att rekrytera behöriga lärare, bland annat i landsbygder.

7.7.5 Miljömässiga konsekvenser

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.⁷⁰

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 i detta betänkande få några direkta miljömässiga konsekvenser. Ökad konsumtion av läromedel kan leda till mindre kopiering och därmed minskad pappersförbrukning på skolor, vilket vore positivt för miljön. Vidare kan mer väl-informerade val vid inköp av läromedel göra att miljöaspekter oftare vägs in.

Det finns dock mer övergripande miljömässiga konsekvenser av utredningens betänkande. 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 utredningens samlade förslag för att stärka tillgången till läromedel i förlängningen kan få positiva konsekvenser för miljön.

⁶⁹ Regeringen (2019b).

⁷⁰ Regeringen (2020h).

7.7.6 Brottsförebyggande arbete

Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet.⁷¹ I regeringens nationella brottsförebyggande program från 2016, konstateras att skolan har en viktig roll att spela i det brottsförebyggande arbetet och att generella välfärdsinsatser inom utbildning många gånger är 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.⁷²

Utredningens samlade förslag förväntas bidra till att elever får ökad tillgång till 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.

7.7.7 Konsekvenser för Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen

Förslagen bedöms inte ha relevans för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU).

De EU-rättsliga regler som kan aktualiseras är reglerna i EU:s allmänna dataskyddsförordning⁷³ eftersom det förekommer personuppgiftsbehandlingar i vissa digitala läromedel, se 3.1.3. Några ytterligare behov av att behandla personuppgifter i läromedel tillkommer inte med anledning av utredningens förslag.

⁷¹ Regeringen (2015d).

⁷² Unicef (2020).

⁷³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

8 Författningskommentar

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

1 kap.

3 §

Paragrafen innehåller definitioner av vissa grundläggande begrepp i skollagen.

Strecksatsen med definitionen av läromedel är ny.

Av strecksatsens ordalydelse framgår att med läromedel avses ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen.

Uttrycket kvalitetssäkrat definieras inte i lagen. Avsikten är att den närmare innebörden ska framgå av föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel. Enligt utredningens förslag ska bemyndiganden för Skolverket att meddela sådana föreskrifter införas i 5 kap. 16 § skolförordningen (2011:185), 4 kap. 24 § gymnasieförordningen (2010:2039) och 2 kap. 29 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Av strecksatsens ordalydelse framgår vidare att läromedel kan vara såväl tryckta som digitala. Det innefattar också läromedel som består av både tryckta och digitala komponenter.

Med läromedel som är tryckta åsyftas det som i 14 kap. 4 § 2 p. skolförordningen (2011:185) och i 13 kap. 3 § 2 p. gymnasieförordningen (2010:2039) samt i dagligt språkbruk benämns som läroböcker. Begreppet lärobok ska enligt utredningens förslag även föras in i skollagens bestämmelser om tillgång till läromedel; 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 §. Dessutom ska begreppet lärobok enligt utredningens förslag föras in i examensordningarna för yrkeslärar-

examen, grundlärarexamen och ämneslärarexamen, i bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

Begreppet verk har motsvarande innebörd som i 1 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Att läromedel är avsedda att användas i undervisningen innebär en avgränsning mot andra typer av material som lärare använder, som inte är specifikt framtagna för undervisningsändamål, exempelvis skönlitteratur eller nyhetsartiklar. Sådana andra undervisningsmaterial omfattas inte av skollagens bestämmelser om läromedel och inte heller av de bestämmelser om läromedel som finns i andra författningar. Andra undervisningsmaterial än läromedel innefattas dock i begreppet lärverktyg, som också ska kvarstå i skollagtexten.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

3 kap.

1 §

Paragrafen beskriver innehållet i skollagens tredje kapitel. Paragrafen ändras på så vis att 2 a § läggs till eftersom denna paragraf är ny.

2 a §

Paragrafen är ny.

Av *första stycket* framgår att 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 skolförhållande.

Kurs-, ämnes- och ämnesområdesplaner innehåller bestämmelser för undervisningen. I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan används kursplaner. I gymnasieskolan används ämnesplaner och i gymnasiesärskolan ämnesplaner och ämnesområdesplaner. I vuxenutbildningen används kursplaner och ämnesplaner. Syfte och centralt innehåll för undervisningen i förskoleklassen följer av avsnitt 3 i läroplanerna för grundskolan, specialskolan och sameskolan.¹

¹ SKOLFS 2010:37, 2010:250 och 2010:251.

Av *andra stycket* framgår att läromedel för de skolformer som anges i första stycket ska vara utgivna av den som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art, vilket har samma innebörd i denna paragraf som i 5 § 1 p. förordningen (2010:1058) om statsbidrag till litteratur, kulturtidskrifter och läsfrämjande insatser. Kulturrådet har i riktlinjer (adm. 2020/84) uttalat att det som avses är ”den vars titlar finns tillgängliga för en bred allmänhet via till exempel bibliotek, bokhandlare och etablerade distributionskanaler. Utgivaren ska ansvara för att boken präglas av ett professionellt redaktionellt arbete och är textkritiskt granskad samt att det finns avtal som reglerar ersättning mellan utgivare och upphovspersoner.”

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel. Enligt utredningens förslag ska det i 5 kap. 16 § skolförordningen (2011:185), 4 kap. 24 § gymnasieförordningen (2010:2039) och 2 kap. 29 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning införas bemyndiganden för Skolverket att meddela sådana föreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

9 kap.

8 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen i förskoleklassen ska vara avgiftsfri. I avgiftsfriheten ingår bland annat att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till lärverktyg. Regeringen har i förarbetena till skollagen uttalat att begreppet lärverktyg, som ska kvarstå i lagtexten, beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål” (prop. 2009/10:165 s. 732).

Av *första stycket* framgår liksom hittills att utbildningen ska vara avgiftsfri.

Av *andra stycket* framgår att eleverna ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling. Bestämmelsen innebär vissa förtydliganden jämfört med paragrafens nuvarande andra stycke. Begreppen läromedel och läroböcker införs och begreppet tidsenlig utbildning utgår ur lagtexten.

Av *tredje stycket* framgår liksom hittills att avgifter i samband med ansökan om plats inte får tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

10 kap.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen i grundskolan ska vara avgiftsfri. I avgiftsfriheten ingår bland annat att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till lärverktyg. Regeringen har i förarbetena till skollagen uttalat att begreppet lärverktyg, som ska kvarstå i lagtexten, beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål” (prop. 2009/10:165 s. 732).

Av *första stycket* framgår liksom hittills att utbildningen ska vara avgiftsfri.

Av *andra stycket* framgår att eleverna ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling. Bestämmelsen innebär vissa förtydliganden jämfört med paragrafens nuvarande andra stycke. Begreppen läromedel och läroböcker införs och begreppet tidsenlig utbildning utgår ur lagtexten.

Av *tredje stycket* framgår liksom hittills att avgifter i samband med ansökan om plats inte får tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

11 kap.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen i grundskolan ska vara avgiftsfri. I avgiftsfriheten ingår bland annat att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till lärverktyg. Regeringen har i förarbetena till skollagen uttalat att begreppet lärverktyg, som ska kvarstå i lagtexten, beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål” (prop. 2009/10:165 s. 732).

Av *första stycket* framgår liksom hittills att utbildningen ska vara avgiftsfri.

Av *andra stycket* framgår att eleverna ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling. Bestämmelsen innebär vissa förtydliganden jämfört med paragrafens nuvarande andra stycke. Begreppen läromedel och läroböcker införs och begreppet tidsenlig utbildning utgår ur lagtexten.

Av *tredje stycket* framgår liksom hittills att avgifter i samband med ansökan om plats inte får tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

12 kap.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen i specialskolan ska vara avgiftsfri. I avgiftsfriheten ingår bland annat att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till lärverktyg. Regeringen har i förarbetena till skollagen uttalat att begreppet lärverktyg, som ska kvarstå i lagtexten, beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål” (prop. 2009/10:165 s 732).

Av *första stycket* framgår liksom hittills att utbildningen ska vara avgiftsfri.

Av *andra stycket* framgår att eleverna ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling. Bestämmelsen innebär vissa förtydliganden jämfört med paragrafens nuvarande andra stycke. Begreppen läromedel och läroböcker införs och begreppet tidsenlig utbildning utgår ur lagtexten.

Av *tredje stycket* framgår liksom hittills att avgifter i samband med ansökan om plats inte får tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

13 kap.*10 §*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen i sameskolan ska vara avgiftsfri. I avgiftsfriheten ingår bland annat att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till lärverktyg. Regeringen har i förarbetena till skollagen uttalat att begreppet lärverktyg, som ska kvarstå i lagtexten, beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål” (prop. 2009/10:165 s. 732).

Av *första stycket* framgår liksom hittills att utbildningen ska vara avgiftsfri.

Av *andra stycket* framgår att eleverna ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling. Bestämmelsen innebär vissa förtydliganden jämfört med paragrafens nuvarande andra stycke. Begreppen läromedel och läroböcker införs och begreppet tidsenlig utbildning utgår ur lagtexten.

Av *tredje stycket* framgår liksom hittills att avgifter i samband med ansökan om plats inte får tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

15 kap.*17 §*

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen i gymnasieskolan ska vara avgiftsfri. I avgiftsfriheten ingår bland annat att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till lärverktyg. Regeringen har i förarbetena till skollagen uttalat att begreppet lärverktyg, som ska kvarstå i lagtexten, beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål” (prop. 2009/10:165 s. 732).

Av *första stycket* framgår liksom hittills att utbildningen ska vara avgiftsfri.

Av *andra stycket* framgår att eleverna ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling. Huvudmannen får dock liksom hittills besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälp-

medel. Bestämmelsen innebär vissa förtydliganden jämfört med paragrafens nuvarande andra stycke. Begreppen läromedel och läroböcker införs och begreppet tidsenlig utbildning utgår ur lagtexten.

Av *tredje stycket* framgår liksom hittills att avgifter i samband med ansökan om plats inte får tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

18 kap.

17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen i gymnasie-särskolan ska vara avgiftsfri. I avgiftsfriheten ingår bland annat att eleverna utan kostnad ska ha tillgång till lärverktyg. Regeringen har i förarbetena till skollagen uttalat att begreppet lärverktyg, som ska kvarstå i lagtexten, beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål” (prop. 2009/10:165 s. 732).

Av *första stycket* framgår liksom hittills att utbildningen ska vara avgiftsfri.

Av *andra stycket* framgår att eleverna ska ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, som behövs för en god kunskapsutveckling. Bestämmelsen innebär vissa förtydliganden jämfört med paragrafens nuvarande andra stycke. Begreppen läromedel och läroböcker införs och begreppet tidsenlig utbildning utgår ur lagtexten.

Av *tredje stycket* framgår liksom hittills att avgifter i samband med ansökan om plats inte får tas ut.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

20 kap.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att utbildningen i den kommunala vuxenutbildningen ska vara avgiftsfri. I avgiftsfriheten ingår enligt paragrafens nuvarande lydelse bland annat att elever inom svenska för invandrare utan kostnad ska ha tillgång till lärverktyg. Regeringen har i förarbetena till skollagen uttalat att begreppet

lärverktyg, som ska kvarstå i lagtexten, beskriver ”de läromedel och den utrustning som används för att eleverna ska nå utbildningens mål” (prop. 2009/10:165 s. 732).

Av *första stycket* framgår liksom hittills att utbildningen i den kommunala vuxenutbildningen ska vara avgiftsfri, men att regeringen får meddela föreskrifter om avgiftsskyldighet för den som vill genomgå prövning för betyg. Det får också liksom hittills förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.

Andra stycket, som är nytt, anger att inom utbildning på grundläggande nivå, inom särskild utbildning på grundläggande nivå och inom svenska för invandrare ska eleverna 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.

Bestämmelsen i andra stycket är ny för utbildning på grundläggande nivå och särskild utbildning på grundläggande nivå, men har för svenska för invandrare sin motsvarighet i paragrafens nuvarande tredje stycke.

Tredje stycket, som delvis motsvarar paragrafens nuvarande andra stycke, innehåller bestämmelser om att huvudmannen liksom hittills får bestämma att lärverktyg inom utbildning på gymnasial nivå eller inom särskild utbildning på gymnasial nivå ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

Begreppen läromedel och läroböcker införs och begreppet tidsenlig utbildning utgår ur lagtexten.

Av *fjärde stycket* framgår liksom hittills att avgifter inte får tas ut i samband med ansökan om plats.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

8.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om statsbidrag för produktion av vissa läromedel.

Av *första stycket* framgår liksom hittills att statsbidrag får lämnas för produktion av läromedel i ämnen där det är brist på lämpliga läromedel. En ändring i sak är att statsbidraget fortsättningsvis även får lämnas för produktion av lärarhandledningar till läromedel i ämnen där det är brist på lämpliga läromedel. En annan ändring i sak är att statsbidraget fortsättningsvis även får lämnas för produktion av läromedel och lärarhandledningar av särskilt god kvalitet.

Av *andra stycket* framgår liksom hittills att statsbidraget endast får lämnas för produktion av läromedel som är avsedda att användas i undervisning som står under tillsyn av Statens skolinspektion, för modersmålsträning i förskolan för barn med annat modersmål än svenska eller för tolkordlistor.

Statsbidrag som avses i paragrafen prövas enligt 2 § av Skolverket, utom när det är fråga om läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om statsbidrag till produktion av läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Av *första stycket* framgår liksom hittills att frågor om statsbidrag till produktion av läromedel för elever med funktionsnedsättning ska prövas av Specialpedagogiska skolmyndigheten, med den ändringen att begreppet funktionshinder ersätts av begreppet funktionsnedsättning. En ändring i sak är att Specialpedagogiska skolmyndigheten fortsättningsvis även får pröva frågor om statsbidrag till produktion av lärarhandledningar till läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Av *andra stycket* framgår liksom hittills att ansökan om sådant statsbidrag som avses i paragrafen görs hos Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.1.

8.3 Förslaget till förordning om ändring i förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Bilaga 2

Bilagan innehåller bestämmelser om vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen (examensbeskrivning).

Ändringen består i att ett nytt krav införs som innebär att för att erhålla en yrkeslärarexamen, grundlärarexamen eller ämneslärarexamen ska studenten visa förmåga att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

8.4 Förslaget till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

4 kap.

24 §

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller en upplysningsbestämmelse som anger att det i 1 kap. 3 §, 3 kap. 2 a §, 15 kap. 17 § och 18 kap. 17 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om läromedel i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för Skolverket att meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel avsedda för de skolformer som anges i första stycket.

Motsvarande bemyndigande införs avseende förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan i 5 kap. 16 § skolförordningen (2011:185) samt avseende den kommunala vuxenutbildningen i 2 kap. 29 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

8.5 Förslaget till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

5 kap.

16 §

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller en upplysningsbestämmelse som anger att det i 1 kap. 3 §, 3 kap. 2 a §, 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 § och 13 kap. 10 § skollagen (2010:80) finns bestämmelser om läromedel i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för Skolverket att meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel avsedda för de skolformer som anges i första stycket.

Motsvarande bemyndigande införs avseende gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i 4 kap. 24 § gymnasieförordningen (2010:2039) samt avseende den kommunala vuxenutbildningen i 2 kap. 29 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

8.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

2 kap.

29 §

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller en upplysningsbestämmelse som anger att det i 1 kap. 3 §, 3 kap. 2 a § och 20 kap. 7 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om läromedel i kommunal vuxenutbildning.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande för Skolverket att meddela föreskrifter om kvalitetskriterier för läromedel avsedda för kommunal vuxenutbildning.

Motsvarande bemyndigande införs avseende förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan i 5 kap. 16 § skolförordningen (2011:185) samt avseende gymnasieskolan och gymnasiesärskolan i 4 kap. 24 § gymnasieförordningen (2010:2039).

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

8.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

23 a §

Paragrafen är ny.

Av *första stycket* framgår att det inom Skolverket ska finnas ett särskilt rådgivande organ, som benämns Läromedelsnämnden, vars verksamhet syftar till att elever i förskoleklassen, grundskolan, grundskolsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen ska ha tillgång till läromedel av god kvalitet samt till att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling.

Andra stycket första punkten reglerar att nämnden ska ansvara för framtagande av kvalitetskriterier för läromedel avsedda för de skolformer som avses i första stycket. Enligt utredningens förslag ska bemyndiganden för Skolverket att meddela sådana föreskrifter införas i 5 kap. 16 § skolförordningen (2011:185), 4 kap. 24 § gymnasieförordningen (2010:2039) och 2 kap. 29 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Andra stycket andra punkten reglerar att nämnden ska bevaka, samla och sprida information om läromedel för de skolformer som avses i första stycket.

Andra stycket tredje punkten reglerar att nämnden ska tillföra Skolverket sakkunskap i strategiska frågor om och föreslå utvecklingsinsatser avseende läromedel för de skolformer som avses i första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

23 b §

Paragrafen är ny.

Av *första stycket* framgår att Läromedelsnämnden består av generaldirektören, som är ordförande, och högst nio andra ledamöter.

Av *andra stycket* framgår att det i nämnden ska finnas ledamöter som tillsammans besitter kunskap om läromedel för de skolformer som avses i 23 a §, det vill säga alla skolformer inom skolväsendet förutom förskolan.

Tredje stycket reglerar att ledamöter som inte är ordförande utses av regeringen för en bestämd tid. Av stycket framgår också att ersättare för ordföranden och varje annan ledamot utses i samma ordning.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

8.8 Förslagen till förordningar om ändring i följande förordningar om läroplaner: SKOLFS 2010:37, SKOLFS 2010:250, SKOLFS 2010:251, SKOLFS 2010:255, SKOLFS 2011:144, SKOLFS 2012:101 och SKOLFS 2013:148²

I avsnitt 2.1 respektive 2.2 i ovanstående läroplaner införs en bestämmelse som innebär att läraren ska organisera och genomföra arbetet så att eleven får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling.

I avsnitt 2.4, 2.6 respektive 2.8 i ovanstående läroplaner införs en bestämmelse som innebär att rektor har ansvar för att lärarna får förutsättningar att välja läromedel och lärarhandledningar.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1 och 6.6.1.

² Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall, förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan, förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan, förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen samt förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

Referenser

Lagar

Lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Vuxenutbildningslagen (1984:1118). *Upphävd.*

Skollagen (1985:1100). *Upphävd.*

Högskolelagen (1992:1434).

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Diskrimineringslagen (2008:567).

Språklagen (2009:600).

Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Skollagen (2010:800).

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

Lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Förordningar och föreskrifter

Förordningar och föreskrifter publicerade i Svensk författningssamling

Kungl. Maj:ts kungörelse (1948:613) om granskning av vissa läroböcker. *Upphävd.*

Förordningen (1974:438) om registrering och granskning av vissa läromedel. *Upphävd.*

Förordning (1980:64) om mål och riktlinjer i 1980 års läroplan för grundskolan. *Upphävd.*

Förordningen (1982:393) om vissa statliga insatser beträffande läromedel. *Upphävd.*

- Förordningen (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel.
- Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.
- Högskoleförordningen (1993:100).
- Grundskoleförordningen (1994:1194). *Upphävd.*
- Kommittéförordningen (1998:1474).
- Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.
- Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.
- Myndighetsförordningen (2007:515).
- Förordning (2007:1181) med instruktion för Institutet för språk och folkminnen.
- Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Förordningen (2010:769) med instruktion för Myndigheten för tillgängliga medier.
- Förordningen (2010:1058) om statsbidrag till litteratur, kulturtidskrifter och läsfrämjande insatser.
- Gymnasieförordningen (2010:2039).
- Förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.
- Skolförordningen (2011:185).
- Förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.
- Förordningen (2011:398) om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan.
- Förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.
- Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
- Förordningen (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

- Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.
- Förordningen (2014:47) om statsbidrag för undervisning under skollov.
- Förordningen (2014:134) med instruktion för Myndigheten för delaktighet.
- Förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.
- Förordning (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling.
- Förordning (2015:938) om statsbidrag för handledare i specialpedagogik.
- Förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
- Förordningen (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.
- Förordningen (2017:532) om studiestartsstöd.
- Förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.
- Förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Förordningar och föreskrifter publicerade i Statens skolverks författningssamling

- Förordningen (SKOLFS 1994:1) om läroplan för det obligatoriska skolväsendet förskoleklassen och fritidshemmet. *Upphävd.*
- Förordningen (SKOLFS 1994:2) om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna. *Upphävd.*
- Förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan.

- Specialpedagogiska skolmyndighetens föreskrifter (SKOLFS 2010:16) om statsbidrag till produktion av läromedel för elever med funktionshinder.
- Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.
- Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklasser och fritidshemmet i vissa fall.
- Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.
- Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundskolan.
- Förordningen (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:142) om uppgiftsinsamling från huvudmännen inom skolväsendet m.m.
- Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.
- Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.
- Förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasieskolan.
- Föreskrifter och allmänna råd publicerade i Arbetsmiljöverkets och Statistiska centralbyråns författningssamlingar*
- Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd (AFS 2015:4) om organisatorisk och social arbetsmiljö.
- Statistiska centralbyråns föreskrifter (SCB-FS 2016:17) om kvalitet för den officiella statistiken.

Internationella rättsakter

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europarådets ramkonvention den 1 februari 1995 om skydd för nationella minoriteter.

Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk. Strasbourg den 5 november 1992.

Förenta nationernas konvention den 16 december 1966 om medborgerliga och politiska rättigheter.

Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter.

Förenta nationernas konvention den 13 december 2006 om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Domstolsavgöranden

EU-domstolens dom i mål C-311/18 (Schrems II).

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 28 maj 2020 i mål nr 1593-19.

Förvaltningsrättens i Stockholm dom den 14 februari 2020 i mål nr 16843-19.

Propositioner

Prop. 1936:143 *Angående granskning av läroböcker.*

Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan.*

Prop. 1995/96:125 *Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik.*

Prop. 1997/98:94. *Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m.*

Prop. 1999/2000:10. *Ett reformerat studiestödssystem.*

- Prop. 2003/04:1 *Budgetpropositionen för 2004.*
- Prop. 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter.*
- Prop. 2008/09:158 *Från erkännande till egenmakt – regeringens strategi för de nationella minoriteterna.*
- Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram.*
- Prop. 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspoltiken.*
- Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018.*
- Prop. 2017/18:183 *En gymnasieutbildning för alla.*
- Prop. 2017/18:218 *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet.*
- Prop. 2017/18:299. *Genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet.*
- Prop. 2019/20:188 *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021.*

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1935:45 *Utredning och förslag rörande läroböcker vid allmänna läroverk och folkskolor m.fl. undervisningsanstalter.*
- SOU 1947:51 *Betänkande om granskning och antagning av läroböcker.*
- SOU 1971:91 *Samhällsinsatser på läromedelsområdet.*
- SOU 1980:15 *Läromedlen i skolan.*
- SOU 2003:15 *Läromedel specifikt.*
- SOU 2004:97 *Att lyfta matematiken – intresse, lärande, kompetens.*
- SOU 2006:19 *Att återta mitt språk – åtgärder för att stärka det samiska språket.*
- SOU 2009:64 *Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det?*
- SOU 2010:99 *Flickor, pojkar, individer – om betydelsen av jämställdhet för kunskap och utveckling i skolan.*

- SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*
- SOU 2014:6 *Män och jämställdhet.*
- SOU 2017:1 *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd.*
- SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*
- SOU 2017:54 *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet.*
- SOU 2017:91. *Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk.*
- SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn.*
- SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden.*
- SOU 2019:18 *För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering – modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål.*
- SOU 2019:65, bilaga 7 *Långtidsutredningen 2019, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.*
- SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*
- SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.*
- SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*
- SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*
- SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.*

Nordiska författningar

Danmark, Grönland och Färöarna: Lov om folkeskolen, Inatsisartutlov om folkeskolen & loven om undervisningsmateriale.

Finland: Lag om grundläggande utbildning.

Island: Compulsory School Act & lagen om Skoldirektoratet.

Norge: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa.

Övriga publikationer

Aamotsbakken, B. (2010). Pictures of Greenlanders and Samis in Norwegian and Danish textbooks. I T. Helgason & S. Lässig (Red.) *Opening the Mind or drawing Boundaries? History texts in Nordic schools*, band 122, s. 61–80.

Aamotsbakken, B. (2015). Sammenheng i tekster – avkall på ”den røde tråden”? I E. Maagerø & E. SeipTønnessen (Red.) *Å lese i alle fag*.

Ahl, L., Hoelgaard, L., & Koljonen, T. (2013). Lärarhandledning för inspiration och kompetensutveckling. *Nämnamnaren*. Vol. 4, s. 43–47.

Alatalo, T. (2011). *Skicklig läs- och skrivundervisning i åk 1–3 om lärares möjligheter och hinder*.

Allmänna arvsfonden (2020). *Teckenspråk för döva 1–2*.
www.arvsfonden.se/projekt/alla-projekt/projektsidor/teckensprak-for-dova-1-2#, hämtad den 10 juni 2021.

Ammert, N. (2013). *Historia som kunskap: Innehåll, mening och värden i möten med historia*. Lund: Nordic Academic Press.

Arbetsförmedlingen (2020). *Arbetsförmedlingens återsrapportering: Årsrapport aktiviteter i etableringsuppdraget 2019*.

Arena skolinfo (2021). *Förbered inför arbetslivet*.
arbetslivskoll.se/material/forbered-infor-arbetslivet/, hämtad den 10 juni 2021.

- Arshad-Ayaz, A. (2016). Representations of First Nations in Quebec History and Citizenship Textbooks. I M. Ayaz Naseem, A. Arshad-Ayaz, J. Rodríguez Rodríguez (Red.) *Representation of minorities in textbooks: International comparative perspectives*.
- Ask, S. (2007). *Vägar till ett akademiskt skriftspråk*.
- Bachmann, K. E. (2005). *Læreplanens differens: Formidling av læreplanen til skolepraksis*.
- Ball, S.J. (1990). *Politics and Policy Making in Education: explorations in policy sociology*.
- Beck, I., & McKeown, M. (2006). *Improving Comprehension with Questioning the Author: A fresh and Expanded View of a Powerful Approach*.
- Berger, G. & Zettergren, A. (1997). Länkskafferiet. I P. Becker (Red.) *Datorn i Utbildningen*.
- Berättarministeriet (2021). *Berättarministeriets skolprogram*. www.berattarministeriet.se/for-larare/vara-program/, hämtad den 10 juni 2021.
- Blikstad-Balas, M. & Hvistendahl, R. E. (2013). Students' digital strategies and shortcuts: searching for answers on Wikipedia as a core literacy practice in upper secondary school. I *Nordic Journal of Digital Literacy*, s. 32–48.
- Blikstad-Balas, M. (2014). Lærebokas hegemoni – et avsluttet kapittel. I R. Hvistendahl och A. Roe (Red.) *Alle tiders norskdidaktiker. Festskrift til Frøydís Hertzberg på 70-årsdagen den 18. november 2014*.
- Blikstad-Balas, M. (2016). "You Get What You Need": A Study of Students' Attitudes Towards Using Wikipedia When Doing School Assignments. I *Scandinavian Journal of Educational Research*, vol. 60.
- Bijvoet, E. & Fraurud, K. (2008). *Det romska språket och romsk språkvård i Sverige 2007*.
- Bueie, A. (2002). *Lærebokvalg – en formalisert og systematisk prosess? En undersøkelse av valg av lærebøker for norskfaget i den videregående skolen*.

- Børne- og undervisningsministeriet (2020). Puljen til digitale læremidler. www.uvm.dk/puljer-udbud-og-prisuddelinger/puljer/puljeoversigt/tidligere-udmeldte-puljer/grundskole/pulje-til-digitale-laeremidler, hämtad den 10 juni 2021.
- Børne- og undervisningsministeriet (2021a). *Spørgsmål og svar om gymnasiale uddannelser*. www.uvm.dk/gymnasiale-uddannelser/love-og-regler/spoergsmaal-og-svar-om-gymnasiale-uddannelser, hämtad den 10 juni 2021.
- Børne- og undervisningsministeriet (2021b). *Danmarks læringsportal*. www.emu.dk, hämtad den 10 juni 2021.
- Centre for Undervisningsmidler (2021). *Læremidler*. www.cfu.dk/læremidler, hämtad den 18 juni 2021.
- Crehan, L. (2016). *Cleverlands. The Secrets Behind the Success of the World's Most Celebrated Education Systems*.
- Dahl, C. (2015). *Litteraturstudiets legitimeringar. Analys av skrift och bild i fem läromedel i litteratur för gymnasieskolan*.
- Dahlgren, M. (2021). "Åsikter presenteras som fakta" i parternas skolmaterial om arbetslivet. I *Arbetet* arbetet.se/2020/10/19/asikter-presenteras-som-fakta-i-parternas-skolmaterial-om-arbetslivet/, hämtad den 10 juni 2021.
- Danielsson, K. & Selander, S. (2014). *Se texten! Multimodala texter i ämnesdidaktiskt arbete*.
- Departementet for uddannelse (2019). *Redegørelse om kvalitets sikring af undervisningsmaterialer til den gymnasiale uddannelse (GUX)*.
- Departementet for uddannelse (2021a). *Støtte til udvikling*. iserasuaat.gl/emner/gux/materialer/stotte-til-udvikling?sc_lang=kl-gl, hämtad den 10 juni 2021.
- Departementet for uddannelse (2021b). *Folkeskole Find generel information om folkeskolen og læs om de initiativer, der skal løfte fagligheden og trivslen blandt eleverne*. iserasuaat.gl/emner/folkeskole?sc_lang=da, hämtad den 10 juni 2021.
- Departementet for uddannelse (2021c). *Udgivelser*. iserasuaat.gl/emner/gux/materialer/udgivelser?sc_lang=da, hämtad den 10 juni 2021.

- Dysthe, O. (1996). *Det flerstämmiga klassrummet: att skriva och samtala för att lära.*
- Englund, B. (2006). *Vad har vi lärt oss om läromedel? [Elektronisk resurs] en översikt över nyare forskning: underlagsrapport till Läromedelsprojektet.*
- Europarådet (2017). *Expertkommitténs rapport framlagd inför Europarådets ministerkommitté i enlighet med artikel 16 i stadgan den sjätte granskningsrapporten.*
- Europeiska unionen (2011). *Rådets resolution om en förnyad europeisk agenda för vuxenlärande.*
- Europeiska unionen (2013). *Survey of Schools: ICT in Education. Benchmarking access, use and attitudes to technology in Europe's schools.*
- Europeiska unionen (2016). *Rådets rekommendation av den 19 december 2016 om kompetenshöjningsvägar: nya möjligheter för vuxna.*
- Evolution of Reading in the Age of Digitisation, E-READ (2019). *The Stavanger Declaration Concerning the Future of Reading.*
- Fan, L., Zhu, Y., & Miao, Z. (2013). Textbook research in mathematics education: development status and directions. I *ZDM – The international Journal on mathematics education*, 45(5), s. 1–14.
- Fairtrade Sverige (2021). *Nedladdning av "Fairtrade för skolan"-material.* fairtrade.se/utbildningsmaterial-for-skolan/, hämtad den 10 juni 2021.
- Filminstitutet (2021). *Filmpedagogik. Filmhandledningar.* www.filminstitutet.se/sv/fa-kunskap-om-film/filmpedagogik/filmhandledningar/, hämtad den 19 juni 2021.
- Forum för levande historia (2021). *För klassrummet.* www.levandehistoria.se/klassrummet, hämtad den 10 juni 2021.
- Funka (2021). *Statistik.* www.funka.com/design-for-alla/statistik/, hämtad den 11 juni 2021.
- Förenta Nationerna (2007). *Deklaration om ursprungsfolkens rättigheter.*
- Förenta Nationerna (2015). *Att förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling.*

- Gilje, Ø., Ingulfsen, L., Dolonen, J., Furberg, A., Rasmussen, I., Kluge, A., Knain, E., Mørch, A., Naalsund, M. och Granum Skarpaas, K. *Med ARK&APP. Bruk av læremidler og ressurser for læring på tvers av arbeidsformer.*
- Gleerups Utbildning AB (2018). *GDPR – vad innebär det för din skola?* www.gleerups.se/pa-gang/aktuellt/gdpr-vad-innebar-det-for-din-skola-b105933, hämtad den 10 juni 2021.
- Gleerups Utbildning AB (2020). *Årsredovisning för räkenskapsår 2019-01-01–2019-12-31, fastställd den 22 juni 2020.*
- Graeske (2021). *Läromedelsbruk i skolan. En kunskapsöversikt – perspektiv och forskning.* Dnr. Komm2021/00295/U2019:04-26.
- Gröndahl, P. (2014). *Kartläggning av behovet av läromedel samt dokumenterat specialpedagogiskt stöd för elever i grundsärskolan med inriktning träningskola – slutredovisning.*
- Grönlund, Å., Wiklund, M. & Böö, R. (2018). No name, no game: Challenges to use of collaborative digital textbooks. I *Education and Information Technologies.*
- Hajer, M. (2016). *Språkutvecklande arbetssätt främjar lärande.* Framtagen i samband med Skolverkets kompetensutveckling Läslyftet, <https://larportalen.skolverket.se>, hämtad den 20 juli 2021.
- Hansen, J. J. (2006). *Mellem design og didaktik: Om digitale læremidler i skolen.*
- Hede, G. (2009). *En undersökning av avnämares tillfredsställelse med producerade läromedel för grundsärskolan år 7–10.*
- Hedman, E. (2017). Forskaren: Läromedel är vägen till jämlik skola. I *Skolvärlden* skolvarden.se/artiklar/forskaren-laromedel-ar-vagen-till-jamlik-skola, hämtad den 20 juli 2021.
- Heikka, L. (2015). *Matematiklärares målkommunikation: En jämförelse av elevernas uppfattningar, lärarens beskrivningar och den realiserade undervisningen.*
- Hemmi, K., Koljonen, T., Hoelgaard, L. Ahl, L. & Ryve, A. (2013). Analyzing mathematics curriculum materials in Sweden and in Finland, Developing an analytical tool. I *The Eighth Congress of the European Society for Research in Mathematics Education.*

- Hemmi, K., Neuman, J., Ryve, A. & Wiberg, M. (2014). Mathematics textbooks' impact on classroom instruction: examining the views of 278 Swedish teachers. I S. Silfverberg, T. Kärki & M Hannula (Red.) *Studies in Subject Didactics 10*.
- Hoelgaard, L. (2015). *Lärohandledning som resurs – en studie av svenska lärohandledningar för matematikundervisning i grundskolan 1–3*.
- Holmén, J. (2006). *Den politiska läroboken: bilden av USA och Sovjetunionen i norska, svenska och finländska läroböcker under kalla kriget = Political textbooks: the depiction of the USA and the Soviet Union in Norwegian, Swedish, and Finnish schoolbooks during the cold war*.
- Håll Sverige rent (2021). *Material för skola*. skola-kommun.hsr.se/material-och-inspiration/skola, hämtad den 10 juni 2021.
- Inläsningstjänst (2021). *Lustfyllt lärande från förskola till vuxenutbildning*. www.inlasningstjanst.se, hämtad den 18 juni 2021.
- Integritetsskyddsmyndigheten (2021). *För personuppgiftsansvariga inom skola och förskola*. www.imy.se/vagledningar/skolor-och-forskolor/for-personuppgiftsansvariga-inom-skola-och-forskola/, hämtad den 10 juni 2021.
- Internetstiftelsen (2021). *Identitets- och behörighetsfederationer*. internetstiftelsen.se/kunskap/for-samhallet/identitets-och-behorighetsfederationer/, hämtad den 10 juni 2021.
- Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (2019). *Hur påverkas studieprestationer i skolan av en dator per elev?*
- Institutet för språk och folkminnen (2019). *Språkcentrum för nationella minoritetsspråk*.
- Institutet för språk och folkminnen (2020). *Handlingsprogram för bevarande av de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romska*.
- Institutet för språk och folkminnen (2021). *Läromedel nationella minoritetsspråk och svenskt teckenspråk*. www.isof.se/om-oss/for-dig-i-skolan/laromedel-nationella-minoritetssprak.html, hämtad den 4 juni 2021.

- Jeansson, Å. (2017). *Vad, hur och varför i slöjddämnet. Textillärares uppfattningar om innehåll och undervisning i relation till kursplanen.*
- Johansson, S., Klapp, A. och Rosén, M. (2019). *Läsförståelse i PISA 2018: om relationen mellan läsförståelseuppgifterna i PISA och den svenska kursplanen.*
- Johnsen, E.B. (red.) (1998). *Kunskapens texter: jakten på den goda läroboken.*
- Johnsson Harrie, A. (2009). *Staten och läromedlen: En studie av den svenska statliga förhandsgranskningen av läromedel 1938–1991.*
- Julin Svensson, A-C. (2000). *Nya redskap för lärande. Studier av lärarens val och användning av läromedel i gymnasieskolan.*
- Justvik, N. M. (2014). Lærebokas dominerende posisjon i historieundervisningen – bare for elevenes skyld? I *Acta Didactica Norge*, 8(1).
- Juuhl, G. K., Hontvedt, M., & Skjelbred, D. (2010). *Læremiddelforskning etter LK06 – Eit kunnskapsoversyn* (Skriftserien rapport 1/2010).
- Karlsson, K. (2019). *En läromedelsanalys av digitala läromedel utifrån en läsförståelse-kontext.*
- Koljonen, T, Ryve, A. & Hemmi, K. (2018). Analysing the nature of potentially constructed mathematics classrooms in Finnish teacher guides—the case of Finland. *Research in Mathematics Education*. Vol. 20, s. 295–311.
- Koljonen, T. (2020). *Finnish mathematics curriculum materials and teachers' interaction with them in two cultural-educational contexts.*
- Konkurrensverket (2008). *Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige – om regelreformer och offentlig näringsverksamhet.*
- Konkurrensverket (2021). *Konkurrens*. www.konkurrensverket.se/konkurrens/, hämtad den 11 juni 2021.
- Konsumentverket (2021). *Skolmaterial*. www.konsumentverket.se/for-larare/skolmaterial/, hämtad den 10 juni 2021.
- Korsell, I. (2007). *Läromedel: det fria valet? Om lärares användning av läromedel.*

- Kronofogden (2021). *Kronofogden Skola*.
www.kronofogden.se/skola.html, hämtad den 10 juni 2021.
- Kulturrådet (2018). *Redovisning av regeringsuppdrag om läsförbättringsinsatser i förskolan*.
- Kulturrådet (2020). *Kulturrådets riktlinjer för statsbidrag till litteratur*.
- Larsson, L. (2007). Recension av Johan Amos Comenius: *Orbis Sensualium Pictus*. Den synliga världen. Första upplagan på svenska och latin 1682 i faksimil med nyöversättning, inledning, tre efterord och bibliografi. I L. Lindström (Red.) *LexicoNordica*, vol. 14, s. 209–223.
- Larsson, M. (2015). Incorporating the practice of arguing in Stein et al.'s model for helping teachers plan and conduct productive whole-class discussions. I O. Helenius, A. Engström, T. Meaney, P. Nilsson, E. Norén, J. Sayers, & M. Österholm (Red.), *Development of Mathematics Teaching: Design, Scale, Effects: Proceedings from MADIF9: The Ninth Swedish Mathematics Education Research Seminar*, s. 97–106.
- Liber AB (2020a). *Varumärke. Digitalt läromedel*.
- Liber AB (2020b). *Årsredovisning för räkenskapsår 2019-01-01–2019-12-31, fastställd den 22 juni 2020*.
- Lilja Waltå, K. (2016). "Äger du en skruvmejsel?" *Litteraturstudiets roll i läromedel för gymnasiets yrkesinriktade program under Lpf 94 och Gy 2011*.
- Lindberg, I. & Johansson Kokkinakis, S (2007). *OrdiL: en korpusbaserad kartläggning av ordförrådet i läromedel för grundskolans senare år*. Göteborgs universitet.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. (2000). *Utbildningsreformer och politisk styrning*.
- Lindroth, S. (1989). *Svensk lärdomshistoria Frihetstiden*.
- Lundberg, I. (2010). *Läsningens psykologi och pedagogik*.
- Lundberg, I. & Reichenberg, M. (2009). *Vad är lättläst?* Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Långström, S. (1997). *Författarröst och lärobokstradition: en historiedidaktisk studie*.

- Läraryrket (2021). *Yttrande över En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)*.
- Lärarnas Riksförbund (2012). *Makten över läromedlen – Lärarnas möjlighet att styra över läromedlen i undervisningen*.
- Lärarnas Riksförbund (2014). *Lärarna om läromedlen En undersökning om läromedlens kvalitet och lärarnas tillgång på läromedel*.
- Lärarnas riksförbund (2021). *Synpunkter på remissen En gemensam angelägenhet – betänkande av Jämlikhetskommissionen*.
- Läromedelsföretagen (2020). *Läromedelsföretagens kvalitetspolicy för tryckta och digitala läromedel*.
- Läromedelsföretagen (2021a). *Statistik*.
www.laromedelsforetagen.se/statistik/, hämtad den 21 juni 2021.
- Läromedelsföretagen (2021b). *Om Läromedelsföretagen*.
www.laromedelsforetagen.se/om-laromedelsforetagen/, hämtad den 11 juni 2021.
- Läromedelsförfattarna (2020). *Rätten till kunskap. En rapport omläromedelssituationen i Sverige*.
- Läromedelsförfattarna (2021a). *Ungas syn på läromedel*.
- Läromedelsförfattarna (2021b). *Vårdnadshavarens syn på läromedel*.
- Läromedia bokhandel AB (2021). *Om LäroMedia Bokhandel*.
www.laromedia.se/om_laromedia, hämtad den 11 juni 2021.
- Mangen, A., Walgermo, B. R., & Brønnick, K. (2013). Reading linear texts on paper versus computer screen: Effects on reading comprehension. I *International Journal of Educational Research*, 58, s. 61–68.
- Marsden, W.E. (2001). *The School Textbook: geography, history and social studies*.
- Medierådet (2021). *MIK Sveriges kunskapsbank*.
www.statensmedierad.se/mik-sveriges-kunskapsbank, hämtad den 10 juni 2021.
- Morgan, K., Morgan M., Johansson, L. & Ruud, E. (2016). *A systematic mapping of the effects of ICT on learning outcomes*. Oslo. Knowledge Center for Education.

- Myndigheten för delaktighet (2020a). *Utbildning*.
www.mfd.se/resultat-och-uppfoljning/kunskapsunderlag/utbildning/, hämtad den 10 juni 2021.
- Myndigheten för delaktighet (2020b) *Begränsade livsval – Situationen för personer med intellektuell funktionsnedsättning*.
- Myndigheten för tillgängliga medier & Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018). *Översyn av tillgången till tillgängliga läromedel från förskola till högskola. Redovisning av uppdraget att göra en översyn av tillgången till läromedel som är anpassade för personer med funktionsnedsättning från förskola till högskola*.
- Nasjonal digital læringsarena (2021). *Nasjonal digital læringsarena*.
ndla.no/, hämtad den 10 juni 2021.
- Nationalt videncenter for læremidler (2021). *Om læremiddel.dk*.
laeremiddel.dk/om-laeremiddel-dk/, hämtad den 10 juni 2021.
- Natur och Kultur (2020). *Årsredovisning för räkenskapsår 2019-01-01–2019-12-31, fastställd den 2 april 2020*.
- Naturskyddsföreningen (2021). *Naturskyddsföreningen i skolan*.
www.naturskyddsforeningen.se/skola, hämtad den 10 juni 2021.
- Naturvårdsverket (2021). *Informationsmaterial om allemansrätten för dig som vill veta mer och för dig som undervisar*.
www.naturvardsverket.se/Var-natur/Allemansratten/informationsmaterial/, hämtad den 19 juni 2021.
- NE Nationalencyklopedin (2021). *Heltäckande pedagogiska verktyg för skolor*. www.ne.se/info/skolor/, hämtad den 18 juni 2021.
- Nordenfors, M. (2017). *Elevernas texter*.
- Nordicom (2021). *Mediebarometern 2020*.
- Nordiska ministerrådet (2021a). *Fakta om Grönland*.
www.norden.org/sv/information/fakta-om-gronland, hämtad den 18 juni 2021.
- Nordiska ministerrådet (2021b). *Fakta om Färöarna*.
www.norden.org/sv/information/fakta-om-faroarna, hämtad den 21 juni 2021.
- Norges regering (2009). *Evaluering av nasjonal digital læringsarena. Sluttrapport*.
- NTA Skolutveckling (2021). *Verksamhetsberättelse 2020*.

- Nygård Larsson, P. (2011). *Biologiämnets texter: text, språk och lärande i en språkligt heterogen gymnasieklass.*
- Oates, T. (2014). Why textbooks count. *Cambridge Assessment.*
- OECD (2021). *21st-Century Readers. Developing Literacy Skills in a Digital World.*
- Olvegård, C. (2017). *Läsa och tolka läromedelstext.* Framtagen i samband med Skolverkets kompetensutveckling Läslyftet, <https://larportalen.skolverket.se>, hämtad den 20 juli 2021.
- Rasmussen, I. & Lund, A. (2015) Läringsressurser og lærerrollen – et partnerskap i endring? *Acta Didactica Norge* 9/1, vol. (?) 7.
- Regeringen (1998). *Skrivelse 1997/98:176 Lärandets verktyg – nationellt program för IT i skolan.*
- Regeringen (2001). *Arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet, slutrapport om att stimulera e-lärande i utbildningssektorn.*
- Regeringen (2011a). *Uppdrag att genomföra insatser för att främja jämställdhet i skolan.*
- Regeringen (2011b). *Uppdrag att genomföra insatser för jämställdhet inom skolväsendet.*
- Regeringen (2013). *Uppdrag att stödja utveckling och produktion av läromedel i och på de nationella minoritetsspråken.*
- Regeringen (2015a). *Uppdrag att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet.*
- Regeringen (2015b). *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram.*
- Regeringen (2015c). *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.*
- Regeringen (2015d). *Mål för rättsväsendet.*
www.regeringen.se/regeringens-politik/rattsvasendet/mal-for-rattsvasendet/, hämtad den 11 juni 2021.
- Regeringen (2016a). *Dir. 2016:116 Förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk.*
- Regeringen (2016b). *Mål för jämställdhet.*
www.regeringen.se/regeringens-politik/jamstallldhet/mal-for-jamstallldhet/, hämtad den 11 juni 2021.

- Regeringen (2017a). *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet 2017–2022*.
- Regeringen (2017b). *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska*.
- Regeringen (2017c). *Mål för nyanländas etablering*.
www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/, hämtad den 11 juni 2021.
- Regeringen (2018a). *Strategi för standardisering*.
- Regeringen (2018b). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk*.
- Regeringen (2018c). *Uppdrag till Statens kulturråd om läsfrämjande insatser i förskolan*.
- Regeringen (2018d). *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik för lärare i grundskolan, motsvarande utbildning vid särskilda ungdomshem och sameskolan*.
- Regeringen (2018e). *Skrivelse 2017/18:217 Riksrevisionens rapport om riktade statsbidrag till skolan*.
- Regeringen (2019a). *Tillstånd för Sveriges Utbildningsradio AB att sända ljudradio, tv och sökbar text-tv*.
- Regeringen (2019b). *Dir. 2019:91 Kommittédirektiv Stärkta skolbibliotek och läromedel*.
- Regeringen (2019c). *Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola*.
- Regeringen (2020a). *Dir. 2020:109 Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel (U 2019:04)*.
- Regeringen (2020b). *En mer likvärdig och effektiv skoltillsyn*.
- Regeringen (2020c). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk*.
- Regeringen (2020d). *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sameskolstyrelsen*.
- Regeringen (2020e). *Dir. 2020:138. Sfi-peng till utbildningsanordnare*.
- Regeringen (2020f). *Uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning i specialpedagogik*.

- Regeringen (2020f). Dir. 2020:140 Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan.
- Regeringen (2020g). *Mål för regional utveckling*.
www.regeringen.se/regeringens-politik/regional-utveckling/mal-for-regional-utveckling/, hämtad den 11 juni 2021.
- Regeringen (2020h). *Mål för miljö och klimat*.
www.regeringen.se/regeringens-politik/miljo-och-klimat/mal-for-miljo/, hämtad den 28 juni 2021.
- Regeringen (2021a). Dir. 2021:21 Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel (U 2019:04.)
- Regeringen (2021b). Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sameskolstyrelsen.
- Regeringen (2021c). Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan.
- Reichenberg, M. (2008). *Vägar till läsförståelse: texten, läsaren och samtalet*.
- Reichenberg, M. (2010). *Forskning om läromedel*.
- Reichenberg, Monica. (2014). *Vägar till läsförståelse. Texten, läsaren och samtalet*.
- Reichenberg, M. (2016). Explaining Teachers' Use of Textbooks. I *Journal of Educational Media, Memory, and Society* 8/2.
- Reichenberg, M. (2019). *Att välja läromedel för en inkluderande språk-, läs- och skrivundervisning*. Framtagen i samband med Skolverkets kompetensutveckling Läslyftet, <https://larportalen.skolverket.se>, hämtad den 20 juli 2021.
- Reichenberg, M. & Andreassen, R. (2019). Norwegian and Swedish teachers' choice of textbooks in a deregulated system. I J. Rodríguez Rodríguez, T. Braga Garcia, E. Bruillard (Red.) *Iartem 1991–2016: 25 years developing textbook and educational media research* s. 117–130.
- Remillard, J. (2016). How to Partner with Your Curriculum. I *Educational Leadership*. Vol. 74.
- Riksförbundet för sexuell upplysning (2021). *RFSU-material för pedagoger och yrkesverksamma*. www.rfsu.se/sex-och-relationer/for-pedagoger-och-yrkesverksamma/rfsu-material/, hämtad den 10 juni 2021.

- Riksrevisionen (2017). *Samisk utbildning – dags för en omstart*.
- Sanoma Utbildning AB (2020). *Årsredovisning för räkenskapsår 2019-01-01–2019-12-31, fastställd den 30 juni 2020*.
- Sameskolstyrelsen (2020). *Årsredovisning 2019*.
- Sameskolstyrelsen (2021). *Läromedel*.
sameskolstyrelsen.se/myndigheten/laromedel/, hämtad den 10 juni 2021.
- Sameskolstyrelsen (2021b). *Årsredovisning 2020*.
- Sametinget (2020). *Förslag till handlingsprogram för bevarande av de samiska språken*.
- Selander, S. och Juhlin Svensson, A. (1995). Inledning. I L. Ajagán-Lester et al (Red.) *Läromedel i den decentraliserade gymnasieskolan – slutrapport från projektet Läromedelsval och läromedelsstöd*.
- Selander (2003). Skolans blick – världen som text. I S. Selander (Red.) *Kobran, nallen och majjen: Tradition och förnyelse i svensk skola och skolforskning*, s. 92–94.
- Senter for IKT i utdanningen (2012). *Kvalitetskriterier for digitale læringsressurser*.
- Sikorová, Z. (2004). *Výber ucebnic na základních s středních školách (The Textbook Selection in Primary and Secondary Schools, English summary)*.
- Sikorová, Z. (2011). The Role of Textbooks in Lower Secondary Schools in the Czech Republic. I *IARTEM e-Journal* 4/2.
- SKL Kommentus (2018). *Upphandlingsdokument Läromedel 2017. Krav på produkter och utförandevillkor*.
- SKL Kommentus (2019). *Avropsstöd. Vägledning. Läromedel 2017*.
- Skogen i skolan (2021). *Läromedel från Skogen i Skolan*.
www.skogeniskolan.se/laromedel, hämtad den 10 juni 2021.
- Skolfederation (2021). *Säker identitetshantering*.
www.skolfederation.se/om/saker-identitetshantering/, hämtad den 10 juni 2021.
- Skolforskningsinstitutet (2019a). *Individanpassad vuxenutbildning – med fokus på digitala verktyg*.

- Skolforskningsinstitutet (2019b). *Att genom lek stödja och stimulera barns sociala förmågor*.
- Skolforskningsinstitutet (2021). *Forskningsfinansiering*.
www.skolfi.se/forskningsfinansiering/, hämtad den 28 maj 2021.
- Skolinspektionen (2009). *Undervisningen i matematik – utbildningens innehåll och ändamålsenlighet*.
- Skolinspektionen (2011). *Innehåll i och användning av läromedel*
En kvalitetsgranskning med exemplet kemi i årskurs 4 och 5.
- Skolinspektionen (2012). *Grundläggande vuxenutbildning*.
- Skolinspektionen (2016). *Läs- och skrivundervisningen inom ämnena svenska/svenska som andraspråk i årskurserna 4–6*.
- Skolinspektionen (2017). *Arbetsformer och lärarstöd i grundskolan*.
- Skolinspektionen (2018). *Utmanande undervisning för högpresterande elever. Kvalitetsgranskning på gymnasieskolans naturvetenskapliga program*.
- Skolinspektionen (2019a). *Uppföljning av beslut om statliga åtgärder för rättelse i Storvretskolan belägen i Botkyrka kommun*.
- Skolinspektionen (2019b). *Undervisningen i grundskolan – med särskilt fokus på årskurserna 6–9*.
- Skolinspektionen (2020a). *Matematikundervisningen i årskurserna 4–6 Interaktion i klassrummet*.
- Skolinspektionen (2020b). *Resultatskillnader inom skolor Rektorer arbetar med att analysera klassresultat och främja goda studieresultat för alla elever*.
- Skolinspektionen (2021a). *Yttrande över En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)*.
- Skolinspektionen (2021b). *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9*.
- Skolinspektionen (2021c). *Fjärr- och distansundervisning vid kommunal vuxenutbildning. Iakttagelser baserade på intervjuer med rektorer och elever från 54 verksamheter under covid-19-pandemin*.
- Skolinspektionen (2021d). *Så bedöms skolor*, hämtad den 31 maj 2021.

- Skolverket (2003). *Yttrande över betänkandet Läromedel-specifikt (SOU 2003:15)*.
- Skolverket (2006a). *I enlighet med skolans värdegrund? En granskning av hur etnisk tillhörighet, funktionshinder, kön, religion och sexuell läggning framställs i ett urval av läroböcker. Rapport 285*.
- Skolverket (2006b). *Läromedlens roll i undervisningen. Grundskollärares val, användning och bedömning av läromedel i bild, engelska och samhällskunskap. Rapport 284*.
- Skolverket (2011). *Redovisning av uppdrag om att främja jämställdhet i skolväsendet*.
- Skolverket (2013). *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elevernars och lärarnas attityder till vuxenutbildningen. Rapport 389*.
- Skolverket (2014). *Grundskolan i internationella kunskapsmätningar – kunskap, skolmiljö och attityder till lärande*.
- Skolverket (2015). *Bild, musik och slöjd i grundskolan. En sammanfattande analys av de nationella ämnesutvärderingarna*.
- Skolverket (2016a). *Att läsa och förstå*.
- Skolverket (2016b). *Förslag på ny it-strategi för skola och förskola*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2016c). *Grundläggande litteracitet Att undervisa vuxna med svenska som andraspråk*.
- Skolverket (2016d). *Slutredovisning av Uppdrag att svara för utbildning*.
- Skolverket (2016e). *Redovisning av genomförandeplan för uppdrag om samverkan för bästa skola samt redovisning av hur arbetet genomförts hittills*.
- Skolverket (2016f). *Attityder till skolan 2015*.
- Skolverket (2017). *PIRLS 2016. Läsförmågan hos svenska elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv*.
- Skolverket (2018a). *Redovisning av regeringsuppdrag – Lärares användning av kurs- och ämnesplaner*.
- Skolverket (2018b). *Yttrande över genomförande av webbtillgänglighetsdirektivet*.

- Skolverket (2018c). *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan. Rapport 467.*
- Skolverket (2018d). *PISA 2018 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.*
- Skolverket (2018e). *Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Kursplaner och kommentarer.*
- Skolverket (2018f). *Yttrande över betänkandet Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering (SOU 2017:91).*
- Skolverket (2019a). *Digital kompetens i förskola, skola och vuxenutbildning. Skolverkets uppföljning av den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet 2018.*
- Skolverket (2019b). *Läraryttrande 2019. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*
- Skolverket (2019c). *PISA 2018 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap.*
- Skolverket (2019d). *Kostnader för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet 2018.*
- Skolverket (2019e). *Behovsanalys kring kurs- och ämnesplaner samt kunskapskrav.*
- Skolverket (2019f). *Redovisning av förslag till ändringar i kursplaner, kunskapskrav och ämnesplaner.*
- Skolverket (2019g). *Attityder till skolan 2018.*
- Skolverket (2019h). *Kursdeltagare kalenderåren 2010–2019 som slutfört, avbrutit eller fortsätter utbildningen.*
- Skolverket (2020a). *Huvudmännens arbete med skolans digitalisering. Rapport 2020:5.*
- Skolverket (2020b). *Delredovisning av uppdrag att ansvara för fortbildning i specialpedagogik – Specialpedagogik för lärande.*
- Skolverket (2020c). *Redovisning av Uppdrag om fortbildning i läs- och skrivutveckling – Läslyftet.*
- Skolverket (2020d). *Årsredovisning 2020.*

- Skolverket (2020e). *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2019/20*.
- Skolverket (2020f). *Så väljer och värderar du digitala lärresurser*.
www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/sa-valjer-och-varderar-du-digitala-larresurser#h-Arbetakollegialtivaletavdigitalalarresurser, hämtad den 23 juni 2021.
- Skolverket (2020g). *Lägesbedömning*.
- Skolverket (2020h). *Distansundervisning i den kommunala vuxenutbildningen 2019*.
- Skolverket (2020i). *Redovisning av regeringsuppdrag Samverkan för bästa skola*.
- Skolverket (2020j). *Redovisning av Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*.
- Skolverket (2020k). *TALIS 2018 En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 2*.
- Skolverket (2020l). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2019/20*.
- Skolverket (2020m). *Elever i gymnasieskolan läsåret 2019/20*.
- Skolverket (2021a). *Yttrande över En gemensam angelägenhet Betänkande av jämlikhetskommissionen (SOU 2020:46)*.
- Skolverket (2021b). *Forum för informationsstandardisering i skolväsendet*. www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/forum-for-informationsstandardisering-i-skolvasendet, hämtad den 10 juni 2021.
- Skolverket (2021c). *Introduktion för lärare – kunskaper, lärande och undervisning*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/introduktion-for-obehoriga-larare-i-skolan/introduktion-for-obehoriga-larare---kunskaper-larande-och-undervisning, hämtad den 10 juni 2021.
- Skolverket (2021d). *Rätt, behörighet och antagning till sfi*. www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/ratt-till-sfi, hämtad den 10 juni 2021.

- Skolverket (2021e). *Introduktion för lärare och förskollärare*
www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/leda-personal/introduktionsperiod-for-larare-och-forskollarare, hämtad den 28 maj 2021.
- Skolverket (2021f). *Inspiration och stöd i arbetet*.
www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet, hämtad den 28 maj 2021.
- Skolverket (2021g). *Yttrande över Sametingets förslag till handlingsplan för bevarande av de samiska språken*.
- Skolverket (2021h). *Yttrande över Institutet för språk och folkminnets förslag till handlingsplan för bevarande av de nationella minoritetsspråken finska, jiddisch, meänkieli och romska*.
- Skolverket (2021i). *Slutredovisning etablering för elever med intellektuell funktionsnedsättning. Informations- och fortbildningsinsatser 2018–2021*.
- Skolverket (2021j). *Statsbidrag för likvärdig skola 2020*,
www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-likvardig-skola-2020, hämtad den 7 juni 2021.
- Skolverket (2021k). *Redovisning av regeringsuppdrag Samverkan för bästa skola*.
- Skolverket (2021l). *Prognos till regeringen utfall 2020, 2021-02-05*.
- Skolverket (2021m). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2020*.
- Skolverket (2021n). *Tryckta texter ger bättre läsförståelse*.
www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/artiklar-om-forskning/tryckta-texter-ger-battre-lasforstaelse, hämtad den 22 juni 2021.
- Skolverket (2021o). *Undervisa i nationella minoritetsspråk*.
www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/undervisa-i-nationella-minoritetssprak, hämtad den 4 juni 2021.
- Skolverket (2021p). *Redovisning av uppdrag om nationell samordning av undervisningen i minoritetsspråk*.
- Skolöverstyrelsen (1969). *Läroplan för grundskolan*.
- Skolöverstyrelsen (1970). *Läroplan för gymnasieskolan*.

- Skolöverstyrelsen (1982). *Läroplan för kommunal vuxenutbildning*.
- Socialstyrelsen (2021). *Socialstyrelsens termbank*.
termbank.socialstyrelsen.se, hämtad den 24 juni 2021.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016). *Riktlinjer och arbetssätt för pedagogisk anpassning vid framställning av läromedelför punktskriftsläsande elever enligt 17 § upphovsrättslagen*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020a). *Årsredovisning 2019*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020b). *Underlag till utredningen om: Stärkta skolbibliotek och läromedel Dir. 2019:91*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021a). *Svar på remiss gällande En gemensam angelägenhet (SOU 2020:46)*.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021b). *Läromedel*.
www.spsm.se/laromedel/, hämtad den 10 juni 2021.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021c). *Verksamhetsområde Specialpedagogiskt stöd*. www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialpedagogiskt-stod/, hämtad den 10 juni 2021.
- Stanovich, K. (2000). *Progress in Understanding Reading; Scientific Foundations and New Frontiers*.
- Statens medieråd (2019). *Ungar och media*.
- Statistiska centralbyrån (2021). *Sveriges officiella statistik. Statistiska meddelanden. Universitet och högskolor. Personal vid universitet och högskolor 2020*.
- Statskontoret (2021). *Olika vägar till likvärdig skola – Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan*.
- Steiner, D. (2017). *Curriculum Research: What We Know and Where We Need to Go*. Johns Hopkins School of Education,
<http://edpolicy.education.jhu.edu/?p=1360>. Hämtad den 20 juli 2021.
- Stigler, J. W., & Hiebert, J. (2009). *The teaching gap: best ideas from the world's teachers for improving education in the classroom*.
- Studentlitteratur AB (2020). *Årsredovisning för räkenskapsår 2019-01-01–2019-12-31, fastställd den 30 juni 2020*.

- Svenska institutet för standarder (2021). *Informationshantering inom utbildningssektorn*.
www.sis.se/standardutveckling/tksidor/tk400499/sistk450, hämtad den 10 juni 2021.
- Svenska kommittén mot antisemitism (2021). *Undervisningsmaterial*. skma.se/utbildning/undervisningsmaterial/, hämtad den 10 juni 2021.
- Svenskt näringsliv (2021). *Skolmaterial*. www.svensktnaringsliv.se/material/skolmaterial/, hämtad den 10 juni 2021.
- Sveriges annonsörer (2021). *Media Smart är ett kostnadsfritt läromedel som riktar sig till barn i grundskolan och gymnasiet*. mediasmart.se/om-media-smart, hämtad den 10 juni 2021.
- Sveriges kommuner och regioner (2018). *Allmänna avtalsvillkor för kopiering och tillgängliggörande i skolorna fr.o.m. 2018*.
- Sveriges kommuner och regioner (2019). *#SkolDigiplan Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.
- Swedisch EdTech (2021). *Branschrapport 2021*.
- Säljö (2003). Föreställningar om lärande och tidsandan. I S. Selander (Red.) *Kobran, nallen och majjen: Tradition och förnyelse i svensk skola och skolforskning*, s. 71–89.
- Tanner, M., Olin-Scheller C., Buskqvist, U., Åkesson, D. (2017). Ett papperslöst klassrum? Utmaningar för det uppkopplade klassrummets literacypraktiker. I B. Ljung Egeland, C. Olin Scheller, M. Tanner, M. Tengberg (Red.) *Texter om svenska med didaktisk inriktning: Nationella nätverket för svenska med didaktisk inriktning*, s. 175–193.
- Ullström, S-O. (2009). Frågor om litteratur – om uppgiftskulturen i gymnasieskolan. I L. Kåreland (Red.). *Läsa bör man?: den skönlitterära texten i skola och lärarutbildning*.
- Unesco (2015). *Recommendation on Adult Learning and Education*.
- Unesco (2019). *Recommendation on Open Educational Resources (OER)*.
- Unicef (2020). *Barn i socialt utanförskap halkar efter i samhället*. unicef.se/fakta/barn-i-socialt-utanforskap, hämtad den 11 juni 2021.

- Universitetskanslersämbetet (2020). *Universitet och högskolor. Årsrapport 2020*.
- Upphandlingsmyndigheten (2021). *Ramavtal*.
www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/olika-sorters-avtal-och-kontrakt/ramavtal/, hämtad den 10 juni 2021.
- Utbildningsradion (2021). *Arbetsmaterial och lärarhandledningar*.
kontakt.ur.se/guide/arbetsmaterial-och-lararhandledningar, hämtad den 19 juni 2021.
- Utbildningsstyrelsen (2020). *Fakta Express 2B/2020: Läromedel som kan differentieras, möjliggör individuella lärstigar och innehåller visuella element. Resultatet av den nationella kartläggningen av läromedel och studiematerial 2019*.
- Utbildningsstyrelsen (2021). *Läromedel. Vi kompletterar utbudet hos kommersiella förlag och erbjuder läromaterial för mindre målgrupper*. www.opf.fi/sv/statistik-och-publikationer/laromedel, hämtad den 10 juni 2021.
- Utdanningsdirektoratet (2021). *Hva er gode læremidler?*
www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/laremidler/kvalitetskriterier-for-laremidler/, hämtad den 10 juni 2021.
- Utdanningsforbundet (2018). *Valg, bruk og vurdering av digitale læremidler blant lærere i videregående opplæring*.
- Vinterek, M., Winberg, M., Tegmark, M., Alatalo, T. & Liberg, C. The Decrease of School Related Reading in Swedish Compulsory School: Trends Between 2007 and 2017. *I Scandinavian Journal of Educational Research*.
- Världsnaturfonden (2021). *För lärare*.
www.wwf.se/utbildning/larare/, hämtad den 10 juni 2021.
- Wejrums, M. (2021). *Lässtrategier för läromedelstext Framtagen i samband med Skolverkets kompetensutveckling Läslyftet*,
<https://larportalen.skolverket.se>, hämtad den 20 juli 2021.
- Widholm (2020). *Läromedel i praktiken: Läromedelsbruk i religionskunskap på gymnasiet*.
- Åkerfeldt, A. & Selander, S. (2016). *Söka och värdera digitala läromedel*. Framtagen för Skolverkets lärportal
<https://larportalen.skolverket.se>, hämtad den 20 juli 2021.

Åström Elmersjö, H. (2017). *En av staten godkänd historia: förhandsgranskning av svenska läromedel och omförhandlingen av historieämnet 1938–1991.*

Kommittédirektiv 2019:91

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 medieoch 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 huvudmannans 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 *Demokratis 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 delegationen 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 sam-

verkan 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, bl.a. genom att erbjuda litteratur utifrån deras behov och förutsättningar (8 § bibliotekslagen). Detta innebär att skolbibliotek och folkbibliotek bör ha goda förut-

sättningar 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 måloppfyllelse. 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 läro-

medel 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 samhällsekonomiska 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 Läsdelegationens 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)

Kommittédirektiv 2020:109

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel (U 2019:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 oktober 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 november 2019 kommittédirektiv om stärkta skolbibliotek och läromedel (dir. 2019:91). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 november 2020.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2021:21

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel (U 2019:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 28 november 2019 kommittédirektiv om stärkta skolbibliotek och läromedel (dir. 2019:91). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 november 2020. Genom tilläggsdirektiv förlängdes utredningstiden så att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 30 juni 2021 (dir. 2020:109).

Den 19 januari 2021 överlämnade utredningen delbetänkandet Skolbibliotek för bildning och utbildning (SOU 2021:3). I betänkandet redovisar utredningen förslag utifrån den del av uppdraget som innebär att utreda och föreslå åtgärder för att stärka skolbiblioteken och öka tillgången till skolbibliotek med utbildade bibliotekarier. Den del av uppdraget som innebär att utredaren också ska föreslå hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel i svensk skola återstår.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 augusti 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]
- Användning av e-legitimation i tjänsten
i den offentliga förvaltningen. [62]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och
adoption i vissa fall. [56]
- Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
- Utvisning på grund av brott – ett skärpt
regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]
Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]
Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
Använd det som fungerar. [26]
I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]
Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]
Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]
När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]
Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
Tillgänglighetsdirektivet. [44]
Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]
Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0195-5 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Bild: SDJ Productions, Halfpoint
och Iseagane
Bildbearbetning: Agneta S Öberg