

Handläggare
Camilla Berner
Telefon: 0850846463

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 23 november 2021

Ärende 6

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

Remiss från Kommunstyrelsen, dnr 2021/1174

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som stärker läromedlens roll för elevers kunskapsutveckling på bästa sätt. Utredaren ska analysera hur val av läromedel och andra undervisningsmaterial görs idag samt föreslå hur val av ändamålsenliga och tillgängliga läromedel av hög kvalitet kan underlättas för lärare. Uppdraget innefattar också att lämna förslag på hur statens roll bör se ut när det gäller läromedel.

Utredningen lyfter att läromedel har stor betydelse för elevers kunskaps- och språkutveckling. Dessutom kan läromedel och lärarhandledningar effektivt stödja lärare i att planera undervisningen. Trots detta finns det på många skolor inte tillgång till aktuella läromedel och för vissa elevgrupper saknas det helt förlagsproducerade material. Utredningen menar att det riskerar att urholka kvaliteten på undervisningen och lyfter därför i förslagen krav på att läromedel ska tas fram av professionella utgivare.

Utredningen anser att det finns behov av att öka medvetenheten och kunskapen om läromedel bland lärare. Utöver det anser utredningen att lärares förutsättningar att välja läromedel måste förbättras. Förslagen som utredningen lämnar syftar också till att stärka elevers

tillgång till ändamålsenliga läromedel så att alla elever får likvärdiga och goda förutsättningar att nå så långt som möjligt.

Bakgrund

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.

Direktivet anger inte uttryckligen att tillgång till läromedel inom kommunal vuxenutbildning också ska utredas men utredningen har valt att inkludera komvux, i synnerhet på grundläggande nivå, i både bakgrundsavsnitten samt i förslagen.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av utvecklings- och utredningsstaben, i samarbete med avdelningen Vuxenutbildning Stockholm. Huvudfokus för remissvaret har varit de delar av betänkandet som rör kommunal vuxenutbildning.

Ärendet

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70)* till arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Utredningen lämnade sitt betänkande i augusti 2021 och föreslår att regleringarna ska träda i kraft 1 januari 2023 respektive 1 juli 2023.

Av direktivet framgår 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.

Arbetsmarknadsförvaltningen
Vuxenutbildning Stockholm

Livdjursgatan 4
Box 10014
121 26 Stockholm-Globen
Växel 08-508 35 500
Fax
info.amf@stockholm.se
stockholm.se

De områden utredningen har haft att utreda handlar i stor utsträckning om elevers tillgång till läromedel under sin utbildning så att alla elever får möjlighet att utvecklas så långt som möjligt. Utredningen lämnar därför flera förslag som syftar till att stärka tillgången. Utredningen lämnar också förslag som stärker lärarens förmåga att välja läromedel. Detta ska uppnås genom att lärarens medvetenhet

och kunskap om läromedel ökar. Direktivet lyfter också frågan om statens roll för bland annat läromedelsproduktionen.

Betänkandets förslag och bedömningar redovisas utifrån tre delområden.

Öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och lärarhandledningar

Idag finns ingen vedertagen definition av vad ett läromedel är och därför vill utredningen se en definition av begreppet i skollagen. Man anser att begreppet läromedel ska omfatta sådant som är framtaget av en professionell utgivare, är ett kvalitetssäkrat, tryckt eller digitalt verk som ska användas i undervisning samt är överensstämmande med kurs- eller ämnesplan och aktuella läroplaner.

Lärare använder ofta flera olika källor för undervisningsmaterial. Det kan handla om såväl böcker som digitala kanaler, gratismaterial och egenproducerat material. Utredningen menar att det kan vara svårt att bedöma saklighet och kvalitet i material som inte tagits fram av ett förlag där till exempel innehåll och grafisk form kvalitetssäkras. Utredningen föreslår därför att en läromedelsnämnd ska inrättas vid Skolverket. Nämndens uppdrag blir att bevaka, samla och sprida information om läromedel samt tillföra Skolverket sakkunskap och ta fram kvalitetskriterier för läromedel.

Utredningen anser att likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen kan stärkas genom att använda läromedel på ett sätt som främjar elevers kunskapsutveckling. De understryker dock att medvetenheten om läromedel inte är tillräckligt hög hos lärare idag för att detta skall uppnås. Därför bör Skolverket ges i uppdrag att stödja rektors och huvudmäns arbete med detta. Läroplanerna ska ange att läraren ska organisera sin undervisning så att den säkerställer att eleven får använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutvecklingen. Utredningen föreslår vidare att lärarstudenter, för att erhålla examen, ska kunna uppvisa förmåga att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial.

Stärka tillgången till läromedel för alla elevgrupper och i alla ämnen

Enligt utredningen är det alltför många elever idag som inte har tillgång till de läromedel som de skulle behöva för att maximera sin kunskapsutveckling. Förslaget från utredningen är därför att skollagens skrivningar om tillgång till kostnadsfria läromedel och lärverktyg ska bli tydligare än idag. Skrivningen i skollagen föreslås därför ändras till att tillgången avser de *läromedel inklusive läroböcker* som behövs för en god kunskapsutveckling. Utredningen menar att

läroboken i tryckt form har egenskaper och fördelar som andra typer av läromedel saknar, bland annat är det lättare att navigera i en tryckt bok än i en digital och det finns också fördelar med att läsa på papper istället för på en skärm. Frågan om tillgång menar utredningen är inte bara en fråga om kostnader utan också möjligheten för elever att låna hem böcker från skolan för att till exempel kunna repetera, fördjupa sig eller förbereda skolarbete.

Eftersom utbildning på grundläggande nivå inom komvux och komvux som särskild utbildning motsvarar den som skolpliktiga barn får i de obligatoriska skolformerna anser utredningen det vara motiverat att samma förutsättningar ska gälla även dessa utbildningsformer. Det innebär att elever som läser kurser på grundläggande nivå inom komvux och komvux som särskild utbildning utan kostnad ska ha tillgång till adekvata och tillräckliga läromedel. Formuleringen innebär att elever kan låna läromedel under utbildningens gång men också att de har möjlighet att låna hem dem för självstudier, det behöver alltså finnas flera klassuppsättningar om flera grupper läser samma kurs samtidigt. Utredningen lyfter också det faktum att många av eleverna på den här studienivån ofta har låga inkomster och att inköp av läromedel ofta bortprioriteras, något som kan påverka kunskapsutvecklingen negativt.

I syfte att stärka utbudet av läromedel och lärarhandledningar inom områden där läromedelsnämnden ser brister föreslår utredningen ett statligt produktionsstöd. Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer fortsatt ha uppdraget att bevaka och stå för expertkunskapen när det gäller läromedel för elever med en funktionsnedsättning. Statliga medel för läromedelsproduktion anser utredningen vara nödvändigt för att stärka upp utbudet inom de områden där det idag saknas ordentliga läromedel. Det gäller till exempel inom de nationella minoritetsspråken. Även yrkesämnen är ett område där produktionsstöd behövs för att säkra tillgången. Läromedelsnämnden ska enligt utredningens förslag ges goda förutsättningar att bevaka utbudet och fördela stödet där det behövs bäst.

Förbättra lärarnas förutsättningar att välja läromedel

Den av utredningen föreslagna läromedelsnämnden ska ha som uppdrag att informera om läromedel. Ett skäl till det är att ge lärare tillräcklig kunskap om utbudet i syfte att underlätta deras val av läromedel. Utredningen anser att det är lärarna som är bäst lämpade att välja läromedel för sin undervisning eftersom det är de som har kunskap om ämnet, didaktiken och dessutom god kännedom om sina elevers förkunskaper och behov. Därför vill utredningen se en bestämmelse i läroplanerna som lyfter rektors ansvar för att ge lära-

re goda förutsättningar att välja läromedel. Förutom att organisera verksamheter så att lärare får tid för att välja behöver de också få den kompetensutveckling de behöver för att stärka förmågan att välja läromedel.

Skolverket ska få i uppdrag att stärka skolornas strategiska arbete med läromedel och lärarhandledningar. Sådana insatser kan handla om att tydliggöra rektors ansvar och hur hen kan främja arbetet med läromedel. En annan del av uppdraget kan handla om att stärka lärarnas förmåga att välja och värdera läromedel.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen ser positivt på utredningens vilja att stärka läromedlens roll för kunskapsutvecklingen och välkomnar en tydligare definition av begreppet i skollagen. Arbetsmarknadsförvaltningen håller med utredningen om att både tryckta och digitala böcker ska räknas som läromedel då möjligheten för lärare att individanpassa utifrån sina elevers behov underlättas. Genom att ett läromedel presenteras i olika form, till exempel tryckt, inläst eller digitalt, tillgängliggörs innehållet för fler och förutsättningarna att tillgodogöra sig undervisningen förbättras.

Arbetsmarknadsförvaltningen delar utredarens syn på att olika former av undervisningsmaterial är bra. Utredaren framhåller dock att läromedel har ett särskilt värde. För att omfattas av utredningens föreslagna definition ska läromedel vara utgivna av professionella utgivare och överensstämja med kurs- och ämnesplaner samt läroplanen för respektive skolform. Arbetsmarknadsförvaltningen ser en risk med att material som getts ut av till exempel myndigheter eller ideella organisationer faller utanför definitionen. För kurser utan centralt innehåll, som till exempel på sfi, kan sådant material fylla en viktig funktion då de ofta tar upp ämnen som är relevanta för elevernas vardagsliv. Det ökar möjligheterna till individanpassning utifrån den enskilda elevens behov av kunskaper i den kontext den befinner sig i, kunskaper som ofta inte finns i förlagsproducerade läromedel. För kurser med centralt innehåll delar förvaltningen utredningens definition av läromedel för att säkra kvaliteten och aktualiteten i de läromedel som används i undervisning.

Arbetsmarknadsförvaltningen
Vuxenutbildning Stockholm

Livdjursgatan 4
Box 10014
121 26 Stockholm-Globen
Växel 08-508 35 500
Fax
info.amf@stockholm.se
stockholm.se

Förslaget om att inrätta en läromedelsnämnd vid Skolverket är i grunden god enligt arbetsmarknadsförvaltningen. Men trots att antalet elever inom vuxenutbildningen nu är fler än i gymnasieskolan händer det att vuxenutbildningen lämnas utanför statliga insatser. Förvaltningen anser därför att det är viktigt att säkerställa att samtliga skolformer finns representerade i nämnden. Läromedel som ska

användas inom vuxenutbildningen är alltför ofta hämtade från ungdomsskolan vilket gör att de saknar ett vuxenperspektiv på innehåll och utformning. Av den anledningen är det viktigt att nämnden har kompetens och erfarenheter från vuxenutbildningen. Nämndens ledamöter ska också vara oberoende och inte verka för att standardisera eller begränsa läromedlens utformning.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att förslaget om kostnadsfria läromedel inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå förvisso kommer att påverka verksamheten kostnadsmässigt men att det i grunden är ett bra förslag. Förvaltningen delar utredningens bedömning om att fri tillgång stärker likvärdigheten i utbildning för de målgrupper som studerar på komvux och som särskild utbildning på grundläggande nivå. Arbetsmarknadsförvaltningen håller med om utredningens analys att elever som läser på grundläggande nivå ofta har en dålig ekonomisk situation där man inte har råd att köpa de böcker som behövs för utbildningen. Idag är det, som utredningen också lyfter, endast inom komvux som svenska för invandrare som läromedel finns tillgängliga för elever utan kostnad. I Stockholm får dock även elever som studerar på komvux som särskild utbildning låna böcker under studietiden som de också har rätt att låna hem för självstudier.

Förslaget om kostnadsfria läromedel inom komvux på grundläggande nivå riskerar att bli kostnadsdrivande för kommunen. Trots utredningens förslag om att ersätta kommunerna ekonomiskt för inköp av läromedel ser arbetsmarknadsförvaltningen en risk för att det inte räcker.

Under 2020 deltog 13000 personer i studier på grundläggande nivå i Stockholm. Kurslitteratur på den här nivån kan kosta mellan 200 – 400 kronor per bok, en kostnad på 2,6 – 5,2 miljoner kronor, för en kurs som pågår 5-10 veckor. Med den föreslagna ersättningen till kommunerna som finns i förslaget om 17 miljoner kronor är förvaltningen tveksam till om stödet kommer att räcka till. En konsekvens av det kan bli att skolor väljer att endast köpa in enstaka titlar per kurs i syfte att begränsa kostnaderna. Förvaltningen ser en risk för att variationen i tillgängliga läromedel uteblir och snarare motverkar elevernas kunskapsutveckling.

Utredningen lyfter fram lärarnas kompetens att, utifrån sina kunskaper om ämnet och elevernas behov, vara de som är bäst lämpade att välja vilka läromedel som ska användas i undervisningen. Detta är en syn som Arbetsmarknadsförvaltningen delar. I förslaget framhålls också att rektor ska ge lärarna tillräckliga förutsättningar för

att kunna göra urvalet på ett genomtänkt och adekvat sätt. Förvaltningen anser att det är bra att ansvarsfrågan tydliggörs men ser också att begreppet ”ge tillräckliga förutsättningar” lätt kan tolkas på flera olika sätt och därmed i slutändan ändå inte motsvara intentionen i utredningens förslag. Arbetsmarknadsförvaltningen anser att det bör finnas en modell för hur rektor och lärare ska arbeta med att värdera, utvärdera och välja läromedel som passar för den aktuella elevgruppen.

Arbetsmarknadsförvaltningen bedömer att statligt stöd för produktion av läromedel som riktar sig mot mindre elevgrupper som till exempel inom de nationella minoriteterna, elever som studerar på vissa yrkesprogram eller elever med funktionsnedsättning är nödvändigt. Produktion av läromedel för dessa grupper handlar ofta om små volymer vilket innebär att det inte blir kostnadseffektivt för förlagen att ta fram. Stödet bidrar därför till att stärka likvärdigheten ytterligare mellan samtliga elevgrupper.

Karina Uddén
Arbetsmarknadsdirektör

Anna Saldéen Jonsson
Avdelningschef
Vuxenutbildning Stockholm

Bilaga

1. Remiss: Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70) (KS, dnr 2021/1174)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Karina Uddén, Arbetsmarknadsdirektör	2021-11-11
Anna Saldeen Jonsson, Avdelningschef Vuxenutbildning Stockholm	2021-11-11