

LÄROMEDELSFÖRETAGEN

Läromedelsföretagens svar på remiss av SOU 2021:70 Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap, U2021/03589.

Sammanfattning

Läromedelsföretagen ställer sig i huvudsak positiva till förslagen i utredningen. I vissa delar har Läromedelsföretagen ändringsförslag.

- Tillstyrker att begreppet läromedel definieras och får tydliga kännetecken, däribland kvalitetssäkring genom etablerade utvecklingsprocesser samt kopplingen till läroplan, ämnesplan och kursplan. Utan en tydlig definition av vad läromedel är blir utredningens övriga förslag svåra, om inte omöjliga, att genomföra.
- Tillstyrker att eleverna ges lagstadgad rätt till läromedel. Kvalitativa läromedel och lärare utgör grunden för en skola där alla elever ges förutsättningar att nå kunskapsmålen.
- Tillstyrker att Skolverket får i uppdrag att samla in statistik över tillgången till läromedel samt att Skolinspektionen ges i uppdrag att granska skolans huvudmän avseende tillgång till kvalitativa läromedel.
- Avråder till införandet av produktionsstöd till vad utredningen kallar särskilt kvalitativa läromedel. Förslaget riskerar snedvrida läromedelsmarknaden och därmed den framtida tillgången till ett varierat utbud av kvalitativa läromedel.

Inledning

Läromedelsföretagen välkomnar utredningens slutbetänkande och det gedigna arbete som ligger bakom. Trots att skolans resultat och organisering debatterats friskt under lång tid har elevers tillgång till kvalitativa läromedel inte uppmärksamats i tillräcklig grad. Det har också saknats en fullödlig och genomgripande utredning i frågan. Det är ett förtjänstfullt arbete som nu har genomförts och förslagen som helhet kan komma att ligga till grund för ett fortsatt fokus på läromedels roll och funktion samt elevers likvärdiga tillgång till dessa. Utredningens slutsatser om läromedels betydelse för elevers kunskaps- och språkutveckling är väl underbyggda och förpliktigar.

Bakgrund och problembeskrivning

Var man bor eller vilken skola man går på ska inte avgöra i vilken omfattning eleven har tillgång till läromedel, inte heller ska det vara en faktor som avgör vilken kvalitet dessa har. Likväl konstaterar utredningen att tillgången till läromedel idag är olikvärdig.

I vår rapport [Läromedelsbarometern](#) presenterar Läromedelsföretagen en kartläggning av tillgången till läromedel och utvecklingen över tid – på vår hemsida finns statistisk sammanställning på årsbasis sedan 2015. Tyvärr saknas jämförbar statistik för alla skolformer, men i den statistik som går att ta fram i dagsläget framkommer att tillgången till läromedel i Sverige är låg jämfört med jämförbara länder. Dessutom är tillgången olikvärdig då skillnaderna är stora mellan olika kommunala huvudmän.

En annan oroväckande slutsats är att kommuner med en större andel elever som inte når gymnasiebehörighet och kommuner med en genomsnittligt lägre utbildningsnivå inte kompenserar för detta genom större inköp av läromedel. Vår rapport visar dessutom att kommuner med lägre andel behöriga lärare inte lägger mer resurser på läromedel än

kommuner med en relativt sett högre andel behöriga lärare. Tvärt emot vad som är önskvärt används alltså inte inköp av läromedel som ett kompensatoriskt verktyg.

Sammantaget understödjer därför vår rapport utredningens slutsatser om stora brister kring likvärdigheten. Läromedelsföretagen ser precis som utredningen problem med att kopierat material och icke kvalitetssäkrade material används istället för läromedel. Vidare är det djupt oroande att elever inte har möjlighet att få ta hem läromedel för fördjupning och repetition. Det sistnämnda riskerar att ytterligare öka klyftor och skapa orättfärdiga skillnader i förutsättningar för elever. I grunden är det ett hot mot skolans uppdrag att kompensera för elevers olika förutsättningar att nå målen.

Läromedelsföretagen välkomnar att utredningen nogsamt redogör för samstämmiga vetenskapliga studier kring läromedlens betydelse, inte minst vad gäller den tryckta textens roll för förståelsen av längre sakprosatexter. Samtidigt vill Läromedelsföretagen vara tydliga med att läromedel, både tryckta och digitala, kompletterar varandra och vi välkomnar därför att utredningen pekar på detta genom att till exempel redovisa enkätundersökningar och hearings där både elever och lärare lyft fram samspelet och kombinationen av olika läromedel. Samma svar har Läromedelsföretagen fått i dialoger med företrädare för elever och lärare.

Lärarnas förmåga att planera undervisningen, förmedla kunskap och entusiasmera elever utgör tillsammans med kvalitativa läromedel, oavsett form, en omistlig del av en framgångsrik skola.

Läromedelsföretagen välkomnar att utredningen belyser lärarens roll liksom skolledarna och det pedagogiska ledarskapet. Det är bekymmersamt att lärare i allt lägre utsträckning ges möjlighet att själva välja läromedel trots att det är lärarna som har kunskapen om vad som är ett adekvat och önskvärt läromedel för just deras elever. För att säkerställa att lärarna verkligen har möjlighet att välja läromedel behöver de ges tid att sätta sig in i vilket läromedel som passar bäst i undervisningen, men också tillräckliga ekonomiska resurser och ett tydligt mandat.

En annan utmaning som utredningen förtjänstfullt lyfter fram är svårigheten för lärare att värdera saklighet och kvalitet i det stora och varierande utbud av olika material, utöver läromedel, som florerar. Detta gäller inte minst det gratismaterial som finns att tillgå och som kommer från diverse aktörer som alla har det gemensamt att de i första hand inte är professionella utgivare av läromedel. Läromedelsföretagen tycker att det i grunden är positivt med olika kunskapskällor och olika former av undervisningsmaterial, men delar utredningens bild av att kvalitetssäkrade läromedel, digitala såväl som tryckta, har en och oersättlig roll i skolans undervisning.

Författningsförslag

Det är en brist att nuvarande skollag inte överhuvudtaget nämner läromedel. Det har säkerligen varit negativt både för intresset för läromedel och för förståelsen för betydelsen av läromedel. Frånvaron av läromedel i gällande lagstiftning har också inneburit en osäkerhet kring vad ett läromedel faktiskt är. Detta har i sin tur bidragit till såväl bristande likvärdighet vad gäller tillgång, som statens möjlighet att upptäcka brister genom tillsyn och statistiskt underlag.

Utredningen föreslår i sitt betänkande att begreppet läromedel definieras i skollagen, vilket är välkommet. Dels för att det understryker läromedlens betydelse, dels för att det utgör en helt nödvändig förutsättning för att säkerställa alla elevers likvärdiga och goda tillgång till läromedel. Utan en tydlig definition i skollagen blir det svårt, om inte omöjligt, att implementera utredningens övriga förslag och dess insatser kommer inte heller att kunna

följas upp på ett strukturerat sätt. En tydlig definition är också nödvändig för att relevant statistik ska kunna samlas in och användas i utvecklings- och tillsynsarbete.

Läromedelsföretagen anser att den föreslagna definitionen är väl avvägd med tydligt och avgränsat fokus på kvalitetssäkring, professionell utgivning och koppling till ämnes- eller läroplaner. En mer detaljerad definition riskerar att exkludera och försvåra uppföljning. Fokuset på elevers kunskapsutveckling är också mer teknikneutralt och ändamålsenligt än dagens hänvisning till tidsenlig utbildning.

Det är positivt att definitionen är teknikneutral. Inte minst eftersom majoriteten av dagens läromedel är blandade material, det vill säga att de innehåller både tryckta och digitala delar som samspelar med varandra. Olika former av läromedel både behövs och kompletterar varandra. Därför är det väsentligt att detta framkommer i skollagen på det sätt som föreslås.

Rätten till kostnadsfri tillgång till böcker och andra lärverktyg slås fast i gällande lagstiftning, men läromedel nämns inte specifikt. Genom att utredningen i sitt slutbetänkande föreslår att läromedelspecifikt skrivs in i skollagen samt att läromedel definieras, möjliggörs både implementering och uppföljning. Därmed skapas förbättrade förutsättningar för en god och likvärdig tillgång till läromedel. Vikten av detta kan inte nog understrykas givet dagens situation med stora ojämlikheter i elevers tillgång till läromedel.

Läromedel är viktiga för att nå kunskapsmålen oavsett elevens ålder och därför ställer sig Läromedelsföretagen bakom förslaget att läromedel ska vara kostnadsfria också för elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom sfi. Inte minst för att det handlar om en elevgrupp med mycket begränsade ekonomiska möjligheter jämfört med övriga vuxenstuderande och vars resultat riskerar försämrats utan adekvat tillgång till läromedel, med högre samhällskostnader som följd.

Läromedelsföretagen har inga formella invändningar kring förslaget att införa en Läromedelsnämnd, men ser behov av vissa förtydliganden kring dess sammansättning och vilket mandat nämnden ska få. Ett längre resonemang kring detta finns längre ner under rubriken Läromedelsnämnden.

Läromedelsföretagen anser att det är rimligt att det är Skolverket som bemyndigas att meddela föreskrifter om kvalitetskriterier. Här är det därför av vikt att man har en transparent och tydlig process för förankring, remiss och beslut. Som branschorganisation förutsätter Läromedelsföretagen att bli involverade i ett sådant arbete.

Läromedelsföretagen ställer sig positivt till författningsförslagen kring statsbidrag till produktion av läromedel som inte bär sin egen kostnad på den fria marknaden samt att det förtydligas att detta stöd även kan utgå till lärarhandledningar.

Men Läromedelsföretagen är mycket tveksamma till förslaget om att stödet ska breddas till att även omfatta läromedel och handledningar av särskild god kvalitet inom ämnen där den fria marknaden redan idag erbjuder god tillgång till kvalitativa läromedel. Det vore olyckligt att gå vidare med ett förslag som saknar tydligt motiv och vars konsekvenser inte är utredda. Istället finns en uppenbar risk för att dagens utbud försämrats. Framförallt finns en uppenbar risk att enstaka läromedel ges en särskild och högre status samt en statlig kvalitetsstämpel visavi andra läromedel av god och hög kvalitet. En sådan kvalitetsstämpel riskerar att snedvrider marknaden och i förlängningen kraftigt minska utbudet från privata aktörer. Förslaget riskerar därmed att motverka utredningens övergripande syfte, nämligen att säkerställa att eleverna har tillgång till kvalitativa läromedel.

Läromedelsföretagen tillstyrker förslaget till förändringar i examensordningar där förmågan att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial skrivs in. Alltför detaljerade examensordningar kan vara negativt, men givet läromedlens viktiga roll

i undervisningen är det befogat att lärare i sin utbildning ges bästa möjliga förmåga att nyttja dessa på bästa sätt i sitt yrkesutövande.

Läromedelsnämnden

Läromedelsföretagen ser vissa allvarliga risker i utredningens förslag till införandet av en Läromedelsnämnd vid Skolverket, men förslaget har också goda sidor. Syftet att främja god tillgång till läromedel av god kvalitet och att stärka elevernas kunskapsutveckling är vällovligt och nämnden kan få en viktig roll i att hålla debatten och diskussionen om läromedels roll och utveckling levande.

För att Läromedelsnämnden, som utredningen förordar, ska kunna tillföra viktig sakkunskap, föreslå utvecklingsinsatser samt samla och sprida information är det viktigt att nämndens sammansättning är bred och heltäckande. Utredningen förordar därför en nämnd där både skolföreträdare, elevorganisationer, lärarfack samt läromedelsproducenter och läromedelsförfattare är representerade. Det håller Läromedelsföretagen med om, men vilka som ska vara representerade behöver framgå tydligare i författningsförslaget för att inte riskera en glidning över tid där sakkunniga ersätts med mer politiskt profilerade ledamöter.

Om Läromedelsnämnden får den sammansättning som utredningen förespråkar, också över tid, skulle den inte bara vara en garant för bred kunskap och djup insikt om faktiska förhållanden i dagens skolvärld utan också garantera ett oberoende från politisk detaljstyrning av svenska läromedel.

Även Läromedelsnämndens mandat behöver vara tydligare och mer avgränsat än vad utredningen föreslår i sitt slutbetänkande. Risker med ett alltför öppet mandat är att nämnden, framförallt över tid, ger sig själv en formell eller informell roll som certifierande organ. Tar Läromedelsnämnden en sådan roll är det ett uppenbart hot mot en välfungerande läromedelsmarknad och därmed den framtida tillgången till kvalitativa läromedel.

En tydlig avgränsning av mandat samt ett säkerställande av nämndens politiska oberoende blir särskilt viktig då läromedelsnämnden även föreslås få ansvar för att ta fram de kvalitetskriterier som nämnts ovan. Samtidigt som tydliga kvalitetskriterier, i form av föreskrifter, är en förutsättning för att Skolinspektionen ska kunna bedriva adekvat tillsyn så accentuerar det i än högre grad behovet av en oberoende och brett sammansatt läromedelsnämnd.

Vad gäller själva kvalitetskriterierna anser Läromedelsföretagen att det är positivt att dessa utöver innehåll och pedagogisk funktionalitet även föreslås omfatta krav på en kvalitativ process för framtagande och granskning av innehåll.

Lärarnas viktiga roll

Läromedelsföretagen delar utredningens bedömning att det är lärarna som är bäst ämnade att välja läromedel för undervisningen de genomför. Detta förutsätter dock att lärare ges goda möjligheter att göra väl avvägda val. Det handlar exempelvis om att ha tid och möjlighet till egen reflektion, samtal och samverkan med kollegor samt möjlighet till fortbildning och kompetensutveckling. Att läroplanerna klargör att rektor ansvarar för att ge lärare goda förutsättningar att välja läromedel är därför välkommet. Rektorerna har, liksom lärarna, en viktig roll inom skolan för att eleverna ska få tillgång till de läromedel de behöver. Utredningen föreslår att Skolverket ska få ett regeringsuppdrag som syftar till att stärka lärare och rektorer i detta vilket Läromedelsföretagen tillstyrker.

Utöver att förslaget befäster läromedlets betydelse för elevens kunskapsutveckling fastslår och kanske även höjer det lärarens status. Lärarnas befogenheter och makt över det egna

arbetet säkerställs, vilket är en önskvärd utveckling. Samspelet mellan lärare och skolledare kommer fortsatt att vara viktigt för skolans kvalitetsutveckling.

Det är av stor vikt att läromedel används på ett sätt som främjar inläring och kunskapsutvecklingen. Utredningens förslag att det i läroplanerna ska vara tydligt att lärare ska organisera och genomföra arbetet på ett sådant sätt att inläring och kunskapsutveckling främjas är därför välkommet. Ett annat positivt steg i rätt riktning är förslaget att ändra examensbeskrivningarna så att lärarstudenters förmåga att värdera och använda läromedel i undervisningen stärks. Båda dessa förslag understryker på ett bra sätt vikten av lärare och läromedel samt betydelsen av att dessa båda komponenter samverkar.

Det är också välkommet att utredningen uppmärksammar värdet av lärarhandledningar och hur dessa kan stödja lärare i sin planering och bidrar till att läromedel används på bästa sätt.

Tillsyn och uppföljning

I samtal med berörda myndigheter har det framgått att regelverket idag, enligt deras tolkning, inte medger en granskning av tillgång till kvalitativa läromedel. De föreslagna författningsändringarna, med en tydlig definition av läromedel samt skarpa skrivningar om krav på tillgång, skapar sammantaget goda möjligheter för Skolinspektionen att utöva tillsyn. Läromedelsföretagen vill understryka behovet av att också säkerställa att det finns resurser, föreskrifter och tydlig myndighetsinstruktion. Det skulle därmed finnas praktiska förutsättningar för en likvärdigt och tydlig, kvantitativ och kvalitativ tillsyn av skolor och deras läromedel.

Statistik forskning och innovation

Det är en stor brist att det saknas officiell och heltäckande statistik kring läromedelsinköp. Ska utredningens intentioner och förslag, inte minst likvärdig tillgång till läromedel, kunna följas upp krävs att det finns pålitlig och tillgänglig nationell statistik. Med den föreslagna definitionen av läromedel möjliggörs en tydligare specifikation för statistikinsamling.

Tillsammans med utredningens förslag om att kostnader för läromedel ska redovisas särskilt och inte utgöra en delmängd av kostnadsposten lärverktyg skapas goda förutsättningar för heltäckande statistik. Läromedelsföretagen menar att Skolverket, utöver att ansvara för insamlandet av denna statistik, också bör få ett tydligt uppdrag för att tillgängliggöra statistiken.

Som tidigare nämnts har läromedel fått betydligt mindre uppmärksamhet än vad som är önskvärt, med tanke på deras betydelse för elevernas lärande. Ny forskning som ger nya insikter och fördjupad kunskap om läromedel håller frågan om läromedel aktuell över tid. Läromedelsföretagen välkomnar därför utredningens förslag om att Skolforskningsinstitutet ska utlysa medel till forskning om hur läromedel på bästa sätt kan nyttjas för att ge alla elever goda förutsättningar.

Läromedelsföretagen ställer sig också bakom utredningens förslag att ge Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att utreda förutsättningar för myndighetens arbete med att främja innovation, framförallt med fokus tillgängliggörande för funktionshindrade. Utöver den uppenbara nyttan med att ge alla elever tillgång till kvalitativa läromedel är det positivt att staten kan vara en del i det utvecklingsarbete som pågår i branschen.

Produktionsstöd

Läromedelsföretagen delar utredningens bild av att det kan behövas ett särskilt produktionsstöd för vissa läromedel som på den fria marknaden inte bär sin egen kostnad,

exempelvis minoritetsspråk och modersmål. Att utöver detta inrätta ett produktionsstöd till det som utredningen kallar *läromedel av särskild hög kvalitet* är däremot ett mindre väl underbyggt förslag. Dels saknas argument som understödjer ett sådant behov, dels riskerar genomförandet av ett sådant förslag att ge vissa statligt finansierade läromedel en särskild status och något av en statlig kvalitetsstämpel visavi andra läromedel av god och hög kvalitet. Förslaget riskerar därmed att snedvrida marknaden och i förlängningen minska utbudet.

Läromedelsföretagens uppfattning är att utredningens slutbetänkande sammantaget syftar till att säkra elever och lärares tillgång till kvalitativa läromedel för att främja elevernas inläring och kunskapsutveckling. Ett införande av statsstöd för framtagande av vad utredningen kallar läromedel av särskild hög kvalitet skulle, som nämnts ovan, ha rakt motsatt effekt. Läromedelsföretagen avstyrker därmed det specifika förslaget.

Om Läromedelsföretagen

Läromedelsföretagen är en branschorganisation med 18 medlemsföretag som står för utgivning av drygt 90 procent av skolans läromedel och en betydande del av högskolans kurslitteratur.

Tillsammans verkar vi för att lärare ska få bättre förutsättningar att undervisa och elever och studenter att nå högre kunskapsresultat, i förskola, grundskola, gymnasieskola, komvux, vuxenutbildning inom sfi samt grundläggande och gymnasial vuxenutbildning, universitet, högskola och folkbildning.

Vi för dialog och samverkar med skolmyndigheter, huvudmän och organisationer. Vi är huvudorganisation i Bonus Copyright Access och tillhandahåller branschstatistik.



Stefan Persson
Ordförande