

# 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. För 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 lärarytbildningar 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.