



Datum

2021-11-20

Vår referens

Anders Eriksson

Utvecklingssekreterare

anders.p.eriksson@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Utbildningsdepartementet - Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70) STK-2021-1251

Sammanfattning

Utbildningsdepartementet har bjudit in Malmö stad att vara remissinstans för Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70). Utredarna framhåller att det finns röster från elever (såväl barn som vuxenstuderande) och lärare som synliggör att det finns stora brister när det gäller läromedel i Sverige. Utredarna beskriver att tillgången till läromedel skiljer sig mycket åt och att lärare i lägre utsträckning får välja vilka läromedel som ska användas i undervisningen. Detta trots att lärarna är de som har såväl ämneskunskap som kännedom om eleverna. De beskriver också att antalet läroböcker i klassrummen blivit allt färre samtidigt som ungas läsande av sakprosa sjunkit kraftigt de senaste åren. Med utgångspunkt i detta föreslås i utredningen åtgärder för att öka medvetenheten och kunskapen om läromedel och för att öka förutsättningarna för lärare att välja läromedel. Förslagen har också som syfte att stärka elevers tillgång till ändamålsenliga läromedel så att alla elever får förutsättningar att nå så långt som möjligt.

I ärendets beredning har grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt kulturnämnden getts möjlighet att yttra sig. Nämnderna är till stora delar positiva till förslagen i läromedelsutredningen men önskar förtydliganden gällande vissa förslag vilka redovisas i tjänsteskrivelsen nedan samt i förslaget till yttrande. Förslaget är att kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen godkänna förslag till yttrande och skicka det till Utbildningsdepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Utbildningsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Utbildningsdepartementet Läromedelsutredningen – böckernas
- betydelse och elevernas tillgång till kunskap
- Läromedelsutredningen böckernas betydelse och elevernas-tillgång till kunskap sou 2021:70
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 211129 Remiss från utbildningsdepartementet -

Läromedelsutredningen - böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70)

- Förslag till yttrande
- Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden beslut 211029 § 129
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Kulturnämnden beslut 211026 § 105
- Remissvar från kulturnämnden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-11-29

Kommunstyrelsen 2021-12-08

Beslutet skickas till

Utbildningsdepartementet

Grundskolenämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Kulturnämnden

Ärendet

Utbildningsdepartementet har bjudit in Malmö stad att vara remissinstans för Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021:70). Under ärendets beredning har grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt kulturnämnden getts möjlighet att yttra sig.

Ärendets disposition är följande:

- sammanfattning av SOU:ns huvudsakliga innehåll
- sammanfattning av nämndernas yttrande
- stadskontorets bedömning

Bakgrund

Regeringen beslutade i november 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för att säkra tillgången till ändamålsenliga och kvalitativa läromedel för alla elever. Utredaren har i januari 2021 redovisat den delen av uppdraget som gäller skolbibliotek som ett delbetänkande (SOU:2021:3). Malmö stad har yttrat sig i ärendet STK-2021-401. I yttrande angavs sammanfattningsvis att kommunstyrelsen bedömde att huvuddelen av förslagen skapar bra förutsättningar för att stärka skolbiblioteken med målet att ge alla elever likvärdig tillgång till skolbibliotek. Den föreliggande SOU:n är ett slutbetänkande av utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel.

SOU:ns huvudsakliga innehåll

Utredarna framhåller att det finns röster från elever (såväl barn som vuxenstudierande) och lärare som synliggör att det finns stora brister när det gäller läromedel i Sverige. Utredarna beskriver att tillgången till läromedel skiljer sig mycket åt och att lärare i lägre utsträckning får välja vilka läromedel som ska användas i undervisningen. Detta trots att lärarna är de som har såväl ämneskunskap som kännedom om eleverna. De beskriver också att antalet läroböcker i klassrummen blivit allt färre samtidigt som ungas läsande av sakprosa sjunkit kraftigt de senaste åren. Med utgångspunkt i detta föreslås i utredningen åtgärder för att öka medvetenheten och

kunskapen om läromedel och för att öka förutsättningarna för lärare att välja läromedel. Förslagen har också som syfte att stärka elevers tillgång till ändamålsenliga läromedel så att alla elever får förutsättningar att nå så långt som möjligt.

I betänkande anges att läromedel är svagt reglerade i skolförfattningarna. Utredningen föreslår därför att begreppet läromedel definieras i skollagen. Förslaget innebär att ett läromedel beskrivs som ett kvalitetssäkrat tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisning och som stämmer överens med kurs- eller ämnesplan. Läromedel ska också vara framtagna av en professionell utgivare.

Utredningen visar vidare att det idag finns många elever som inte har läromedel och därför föreslås att skollagens bestämmelser om kostnadsfri tillgång till böcker och lärverktyg tydliggörs så att elevers rätt till läromedel, inklusive läroböcker explicit framgår av lagtexten. Avseende statens roll så bedömer utredningen att den pågående utredningen om statligt huvudmannaskap för skolan bör uppmärksamma hur läromedel i framtiden ska finansieras. Om skolan får ett statligt huvudmannaskap bör staten också finansiera inköp av läromedel.

I utredningen betonas vikten av att elever får tillgång till de mest ändamålsenliga läromedlen och därmed att det bör ägnas särskild uppmärksamhet åt valen av läromedel. Utredarna föreslår därför en ny bestämmelse i läroplanerna som klargör rektors ansvar för att ge lärare goda förutsättningar för val av läromedel.

Det har under utredningens gång framkommit tecken på att läromedel i högra grad än tidigare bara används som referensmaterial och att lärare i allt lägre utsträckning går igenom och arbetar med texter tillsammans med eleverna. 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 kunskapsutveckling.

Utredningen föreslår även att staten ska ta ett utökad ansvar för läromedel genom att vid Skolverket inrätta en läromedelsnämnd med ett brett uppdrag. Nämnden föreslås verka för att alla elever ska få tillgång till läromedel av god kvalitet och att lärare använder läromedel för att stärka elevernas kunskapsutveckling. Nämnden föreslås även få i uppdrag att tillföra Skolverket sakkunskap avseende läromedel samt bevaka, samla och sprida information om läromedel. I arbetet med utredningen har det framkommit att det saknas läromedel i vissa ämnen och för vissa elevgrupper. Som exempel nämns läromedel i vissa yrkesämnen, modersmål, nationella minoritetsspråk samt för elever med vissa funktionshinder. Anledningen beskrivs som att det handlar om små volymer vilket gör att produktionen inte blir lönsam och att kommersiella läromedelsproducenter därför har begränsat intresse att ta fram läromedel inom dessa områden. För att bidra till ökad produktion och ett större utbud föreslår utredningen att Skolverket kontinuerligt fördelar ett statligt produktionsstöd inom områden där den föreslagna Läromedelsnämnden konstaterat att det råder en brist.

Utredningen föreslår även att elever inom vuxenutbildning på grundläggande nivå ska få tillgång till läromedel utan kostnad. Många av de eleverna har låga inkomster och kan inte prioritera att köpa de läromedel de behöver. Detta påverkar elevernas förutsättningar att nå utbildningens mål vilket skulle förbättra deras förutsättningar för vidare studier och deltagande i samhälls- och arbetsliv.

Avseende statistik och uppföljning beskrivs att utredningens föreslagna definition av läromedel

möjliggör en mer detaljerad insamling av statistik avseende huvudmännens kostnader för läromedel. Detta i sin tur skapar förutsättningar för att jämföra med kostnader för andra lärverktyg. Det skulle även ge en värdefull nationell överblick för kostnaderna.

Även lärarutbildningarna föreslås omfattas av förändringar. I dagsläget finns inga krav på att blivande lärare ska ha kunskaper om läromedel och lärarhandledningar. Utredningen anser att lärarutbildningen i högre grad bör stärka studenternas förmåga att använda och värdera läromedel och föreslår därför en ändring av examensbeskrivningarna.

Gällande forskning och kunskap föreslår utredarna att Skolforskningsinstitutet ska utlysa medel till forskning om hur läromedel på bäst sätt kan nyttjas för att ge alla elever goda förutsättningar att nå så långt som möjligt.

I betänkandet redogörs även för konsekvenserna av förslagen. De konsekvenser som bedöms beröra Malmö stad samt boende och brukare i Malmö sammanfattas nedan.

- I utredningen anges att de flesta av utredningens förslag innebär förtydliganden av gällande författningar som inte bedöms medföra kostnader som aktiverar den kommunala finansieringsprincipen. Förslaget om kostnadsfria läromedel för grundläggande vuxenutbildning innebär däremot ett nytt krav och ökade kostnader för huvudmännen vilket kommunerna ska kompenseras för.
- Avseende det kommunala självstyrets så bedöms inte utredningens förslag påverka den redan befintliga ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmän i kommuner.
- Utifrån ett barnrättsperspektiv bedömer utredningen sammantaget att förslagen är förenliga med principen om barnets bästa.
- Utredningens samlade förslag förväntas även ha en positiv effekt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Detta då ett förbättrat arbete med läromedel kan bidra till att förbättra läsförmågan hos pojkar vilket är ett känt problem som kan inverka negativt på resultat i skolan. Det bedöms även sannolikt att de kvalitetskriterier som den föreslagna Läromedelsnämnden tar fram också innehåller kriterier om att beakta ett jämställdhetsperspektiv vilket bland annat förväntas minska risken för att läromedel med förlegade uppfattningar om kvinnligt och manligt används i undervisning.
- Ur ett integrationspolitiskt perspektiv förväntas förslagen i utredningen ha en positiv effekt. Produktionsstödet för läromedel kan bidra till en ökad tillgång till läromedel på modersmål. Eftersom en stor andel av de vuxna som studerar på grundläggande nivå har utländsk bakgrund förväntas kostnadsfria läromedel för dem leda till att fler når målen för utbildningen.
- Förslagen i utredningen förväntas inte få några miljömässiga konsekvenser.
- Avseende brottförebyggande arbete så förväntas utredningens samlade förslag förväntas bidra till ökad måluppfyllelse, något som i sig är en brottförebyggande åtgärd.

Sammanfattning av nämndernas yttrande

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden är till stora delar positiv till förslagen i läromedelsutredningen men önskar förtydliganden gällande vissa förslag. Dessa redovisas i texten nedan.

- Läromedelsnämnd
I utredningen föreslår att 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.

Grundskolenämnden är positiv till att läromedelsnämnd ska inrättas, men önskar att det tydliggörs utifrån vilka kriterier som ledamöterna i läromedelsnämnden blir tillsatta på. Vidare framhåller grundskolenämnden behovet av en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av läromedelsnämndens arbete.

- Redovisning av kostnader
Utredningen föreslår att Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ändra föreskrifterna om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän så att kostnader för läromedel ska redovisas särskilt och inte endast utgöra en delmängd av kostnadsposten lärverktyg.

Grundskolenämnden är sig positiv till förslaget att införa läromedel som en egen post i budgeten. Det finns dock en utmaning i samband med detta då det redan idag finns väldigt många olika verksamhetsmått avseende budget i Malmö stad.

- Kommentar avseende förslagets ikraftträdande
Grundskolenämnden anser att reglerna inte bör träda i kraft och tillämpas på skolorna innan de är beslutade av riksdagen och formellt har blivit lag. I övrigt har grundskolenämnden inga synpunkter gällande föreslagna datum för ikraftträdande.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig i huvudsak positiv till utredningens förslag då nämnden ser att förslagen kan leda till en ökad likvärdighet vad gäller elevers tillgång till ändamålsenliga läromedel och därmed även bättre förutsättningar att nå målen för sin utbildning. I texten nedan följer nämndens kommentarer och synpunkter för respektive kapitel i utredningen.

- Läromedelsnämnd
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.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser positivt på uppdraget för den föreslagna läromedelsnämnden. Nämnden anser dock att benämningen läromedelsnämnd kan vara problematisk då uppdraget skiljer sig från befintliga nämnders uppdrag inom skolans område. Nämnden ser därför att benämningen råd kan vara ett lämpligare alternativ då den föreslagna Läromedelsnämnden ska ha en rådgivande funktion.

- Redovisning av kostnader
Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag att ändra föreskrifterna om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän så att kostnader för läromedel ska redovisas särskilt och inte endast utgöra en delmängd av kostnadsposten lärverktyg.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden framför att det i det underlag som SCB samlar in till Skolverket idag inte finns någon uppdelning av särskild utbildning för vuxna avseende grundläggande nivå respektive gymnasial nivå. Vidare rapporteras särskild utbildning för vuxna endast inom blocket driftsredovisning och inte inom pedagogisk verksamhet där uppdelning finns på exempelvis lärverktyg. Nämnden ser detta som problematiskt och att det inte belyses tydligt i utredningen leder till svårigheter gällande ett ställningstagande till utredningens förslag.

- **Kostnadsfria läromedel inom grundläggande vuxenutbildning**
Utredningen föreslår att Skollagen ska ändras så att eleverna inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom särskild utbildning på grundläggande nivå utan kostnad ska få tillgång till läromedel.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden tillstyrker förslaget. Nämnden ser dock att förslaget kan bli problematiskt ur ett likvärdighetsperspektiv då många elever inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå samtidigt studerar kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Detsamma gäller elever som studerar inom särskild utbildning för vuxna.

- **Statligt produktionsstöd för läromedel och lärarhandledningar**
I utredningen föreslås att Regeringen ska ge Skolverket i uppdrag samt ekonomiska resurser 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.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden tillstyrker förslaget men vill samtidigt lyfta vikten av att läromedel inom dessa områden även finns inlästa och i relevanta fall med tillhörande digitalt stöd på modersmål.

- **Utred förutsättningar för att främja innovation av digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning**
Utredningen föreslår att Regeringen ska ge Specialpedagogiska skolmyndigheten i uppdrag att utreda förutsättningarna för att främja innovation av digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden tillstyrker förslaget men framför vikten av att målgruppen också omfattar elever inom vuxenutbildning.

- **Läromedel som verktyg för ökad likvärdighet**
Utredningen föreslår att 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.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att det finns behov av att förtydliga vad stödet kommer att bestå i.

- Konsekvenser för kommunerna
Nämnden anser att det är av största vikt att kommunerna kompenseras för de extra kostnader som kostnadsfria läromedel inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och inom särskild utbildning på grundläggande nivå medför. Dock kan nämnden inte ta ställning till om den kostnadsberäkning av summan som behöver avsättas årligen är tillräcklig.

Kulturnämnden

Kulturnämnden ställer sig positiv till de förslag som läggs fram i utredningen. Nämnden ser det som mycket betydelsefullt att förslagen syftar till att ge likvärdig tillgång till kvalitetssäkrad kunskap samt likvärdiga möjligheter till språkutveckling för alla elever, vilket ligger i linje med Malmö stads måldokument, med nationella lagar som Barnkonventionen och Bibliotekslagen samt med de övergripande hållbarhetsmålen i Agenda 2030.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret har inget ytterligare att tillföra till nämndernas yttranden.

Stadskontorets förslag

Stadskontoret föreslår att kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen godkänna förslag till yttrande och skickar det till Utbildningsdepartementet

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör