

Karina Johansson
010-473 50 59
Fredrik Malmberg
010-473 50 00

Till
Utbildningsdepartementet

Svar på remiss gällande Läromedelsutredningen - böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap (SOU 2021-70)

Inledning

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) delar bedömningarna och tillstyrker förslagen. SPSM föreslår samtidigt kompletteringar till vissa förslag, då SPSM menar att förslagen inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till de behov som elever med funktionsnedsättningar har. Kvalitetssäkrade och adekvata läromedel är en rättighetsfråga och förutsättning för att alla elever ska få möjlighet att utveckla sina förmågor på likvärdiga villkor. Detta belyser utredningen tydligt i flera delar av betänkandet.

SPSM vill särskilt understryka att samtliga bedömningar och förslag behöver ses med utgångspunkt i barnkonventionen såväl som konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Även diskrimineringslagen (2008:567) och tillgänglighetskrav i annan lagstiftning behöver beaktas i läromedelsammanhang.

SPSM vill också framhålla att det är viktigt att läromedel blir framställda med tillgänglighet för så många elever som möjligt redan från början. Ett av målen för svensk funktionshinderspolitik är universell utformning¹. Det innebär att produkter, miljöer, program och tjänster utformas för att passa så många som möjligt och ge största möjliga förutsättningar för alla att delta i samhället på lika villkor. Universell design för lärande (UDL), är ett exempel på ett ramverk som kan användas för att göra en differentierad och inkluderande undervisning möjlig.²

SPSM vill däremot betona att vi inte delar utredningens bedömning av vilka undervisningsmaterial som bör omfattas av begreppet läromedel. SPSM ser risker med den begränsning som utredningen gör genom läromedelsdefinitionen.

¹ Regeringen, Strategi för systematisk uppföljning av funktionshinderspolitiken under 2021–2031. Regeringens proposition 2016/17:188 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken

² The UDL Guidelines, <https://udlguidelines.cast.org/> (hämtat 2021-12-13).

Tolkningen att undervisningsmaterial som överensstämmer med delar av en kurs- eller ämnesplan men som inte täcker ett helt ämne eller kurs inte ska definieras som läromedel (avsnitt 4.7.1) riskerar att slå ut produktionen hos små förlag som är nischade mot små målgrupper. Därmed kan det bli ännu svårare att ta fram och utveckla läromedel till målgrupper med vissa funktionsnedsättningar. Det är heller inte rimligt att sådana läromedelsproducenter bär en del av produktionskostnaden, se nedan under avsnitt 7.4.1 där SPSM utvecklar denna ståndpunkt ytterligare.

SPSM:s synpunkter

4.7.1 Utredningens förslag

Definition av begreppet läromedel

SPSM har inga synpunkter på förslaget när det gäller utformningen av bestämmelsen om läromedel. SPSM delar däremot inte utredningens slutsatser avseende vilket undervisningsmaterial som bör omfattas av definitionen.

Betänkandet anger att det finns värdefulla kompletterande undervisningsmaterial som överensstämmer med delar av en kurs- eller ämnesplan men som inte ger en heltäckande överblick och att dessa material inte ska ingå i definitionen läromedel (s. 188). SPSM menar att utredningens snäva tolkning riskerar att slå ut produktionen av läromedel till elever med vissa funktionsnedsättningar.

Produktion av heltäckande läromedel har betydande kostnader och när ett förlag tar fram sådana med hjälp av produktionsstöd från SPSM rör det sig vanligen om läromedel för ett ämne eller en kurs inom grundsärskola eller gymnasiesärskola. Däremot har små förlag som är nischade mot små målgrupper, och som producerar kvalitativa läromedel inriktade på en specifik del av ett ämnesinnehåll eller ämnesområdesinnehåll, begränsade möjligheter att utveckla läromedel som täcker hela, eller stora delar av, kurs-, ämnes-, eller ämnesområdesplaner. Konsekvensen av en sådan tolkning kan därför bli att dessa små förlag slås ut. Därmed kan det bli ännu svårare att ta fram och utveckla läromedel till målgrupper med vissa funktionsnedsättningar. Mot bakgrund av det som nu framförts är det enligt SPSM angeläget att även läromedel som täcker en del av kurs-, ämnes-, eller ämnesområdesplaner omfattas av begreppet läromedel.

SPSM välkomnar vidare förstärkningen av kvalitetskriterier kring läromedel, men det förutsätter att läromedel, utöver att de överensstämmer med läroplanerna och har ett relevant innehåll, är tillgängliga för alla elever. Det innebär att föreskrifter om kvalitetskriterier behöver innefatta utformning och egenskaper hos läromedel för elever med funktionsnedsättning.

Inrättande av läromedelsnämnd

SPSM tillstyrker inrättandet av en läromedelsnämnd och dess uppdrag.

Utredningen skriver fram att det kan vara lämpligt att ha med representanter med kunskap inom något eller några av de områden där utbudet av läromedel är bristfälligt, däribland elever med funktionsnedsättning. (s.230) SPSM har lång erfarenhet av såväl produktion som kvalitetssäkring av läromedel för elever med funktionsnedsättning och bör därför ingå med en representant i nämnden för att bidra med kunskap och erfarenheter kring elever i behov av anpassningar eller särskilt stöd.

Läroplanerna ska ange att elever ska få använda läromedel på ett sätt som främjar kunskapsutveckling

SPSM tillstyrker förslaget.

Det är enligt SPSM positivt att läromedel tydligare skrivs in i läroplanerna. Det är viktigt att ansvaret för användning av läromedel finns organiserat inom ramen för lärares professionella yrkesutövande, nära eleverna och deras behov.

För lärarexamen ska det krävas förmåga att värdera och använda läroböcker och digitala läromedel

SPSM tillstyrker förslaget men menar att förslaget behöver kompletteras.

Skollagen är tydlig med att undervisning och lärande ska organiseras och utformas så att alla elever i alla skolformer får det stöd de behöver för att nå utbildningens mål. I detta ingår även tillgång till läromedel som möter den enskilda elevens behov.³ Därför är det viktigt att lärarstudenter även får kunskaper att kunna välja läromedel anpassade utifrån elevers förmågor och förutsättningar. SPSM föreslår följande kompletterande formulering till utredningens förslag (i kursivt):

Högskoleförordningen (1993:100) ska i bilaga 2, examensbeskrivningarna för yrkeslärarexamen, grundlärarexamen och ämneslärarexamen, ange att studenten för examen ska visa förmåga att använda och värdera läroböcker, digitala läromedel och andra undervisningsmaterial *utifrån elevers förutsättningar och behov.*

Officiell statistik om läromedel

SPSM tillstyrker förslaget.

³ 1 kap. 4 § och 3 kap. 2 § skollagen (2010:800).

Skolforskningsinstitutet

SPSM tillstyrker förslaget.

SPSM menar att det finns behov av praktisknära forskning för att få svar på vilka läromedel som passar till vilka elever och på vilket sätt läromedel kan stödja elevers lärande.⁴ SPSM har genomfört en analys där vi undersökte förekomster av begrepp i ett urval av forskningsartiklar, för att på så sätt få en bild över vilka områden som har beforskats mer eller mindre. Urvalet bestod av 214 referentgranskade svenska forskningsartiklar sökta i under åren 2009–2020. Läromedel framkom endast i två av dessa artiklar.⁵ Enligt SPSM tyder detta på att det finns ett tydligt behov av svensk evidensbaserad kunskap om hur läromedel kan ge alla elever förutsättningar att nå så långt som möjligt, inte minst inom det specialpedagogiska fältet.

4.7.2 Utredningens bedömningar

Lärrarhandledningar av god kvalitet

SPSM delar utredningens bedömning.

SPSM vill tillägga att det finns behov av mer forskning kring lärrarhandledningar. Sådan forskning kan bidra till kunskap om hur uppgifter utformas på ett adekvat sätt, utifrån kunskap om vilken typ av uppgifter som stimulerar ett visst lärande och vilka uppgifter som inte gör det. Det kan till exempel handla om ökad kunskap kring att utforma uppgifter som är konstruerade för att underlätta elevers generaliseringsförmågor, att se mönster och kunna göra abstraktioner.⁶

Nationell uppföljning

SPSM delar utredningens bedömning.

SPSM menar att ett större fokus på läromedel i Skolverkets lägesbedömningar skulle få positiva effekter på lärares förutsättningar att både välja och värdera läromedel.

Granskning och tillsyn

SPSM delar utredningens bedömning.

⁴ Calderon, A. (2015) *Hur anpassas läromedel till elever med särskilda behov?*

⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2021) *SPSM-relaterade begrepp i utbildningspolitikens kunskapsunderlag och utbildningsforskning under perioden 2009–2020*. (Sökningen av artiklar avgränsades till artiklar som behandlar funktionsnedsättningsområden och, eller specialpedagogiska skolfrågeställningar samt rättighetsfrågor i skola eller förskola.)

⁶ Calderon, A. (2015) *Hur kan kunskap från olika forskningsområden förbättra läromedel?*

I Skolinspektionens granskningar bör det även finnas en särskild bedömning av tillgången till anpassade och tillgängliga läromedel som möter den enskilda elevens behov.

Systematiska översikter

SPSM delar utredningens bedömning.

SPSM menar att systematiska översikter är ett bra sätt att sprida kunskap om forskningsresultat till skolverksamheter. Genom att i högre grad involvera läromedelsanvändning i systematiska översikter blir lärares förutsättningar att kunna värdera och använda läromedel på ett sätt som möter elevers behov stärkta.

5.8.1 Utredningens förslag

Elever ska ha tillgång till läromedel

SPSM tillstyrker förslaget, men med ett tillägg.

För elever med funktionsnedsättning kan läromedel behöva ha andra format än den klassiska läroboken. SPSM menar att elevers rätt till anpassade läromedel utifrån elevers behov bör markeras ännu tydligare i skollagen, då detta idag bara följer indirekt av andra bestämmelser.⁷ Därför föreslår SPSM följande kompletterande formulering till förslaget om tillägg i skollagens bestämmelser om elevers rätt till kostnadsfri tillgång till böcker och lärverktyg (i kursivt):

Eleverna ska utan kostnad ha tillgång till de läromedel och andra lärverktyg, inklusive böcker och läroböcker, *anpassade efter undervisningen och elevers olika förutsättningar och behov*, som behövs för en god kunskapsutveckling.

Kostnadsfria läromedel även inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

SPSM tillstyrker förslaget.

SPSM vill framhålla vikten av att det även inom kommunal vuxenutbildning behöver finnas tillgång till läromedel anpassade utifrån elevers olika behov och föreslår därför att en sådan markering skrivs fram.

Elever inom utbildning på grundläggande nivå, inom särskild utbildning på grundläggande nivå eller inom svenska för invandrare ska utan kostnad ha tillgång till de läromedel,

⁷ 1 kap. 4 § och 3 kap. 2 § skollagen (2010:800).

anpassade efter undervisningen och elevers olika förutsättningar och behov, som behövs för en god kunskapsutveckling.

Produktionsstöd för läromedel och lärarhandledningar

SPSM tillstyrker förslaget.

Enligt SPSM är det viktigt att dessa produktionsstöd beviljas för läromedel som är utformade utifrån principen universell utformning med tillgänglighet för så många elever som möjligt redan från början.

Att SPSM fortsatt har uppdraget att fördela statsbidrag till anpassning av läromedel eller framtagande och produktion av läromedel som fungerar för elever med funktionsnedsättning är en viktig förutsättning för att kunna tillgodose alla elevers rätt till adekvata läromedel. SPSM välkomnar även förslaget att medel för produktionsstöd kan föras över från Skolverket vid behov.

Innovation av läromedel för elever med funktionsnedsättning

SPSM tillstyrker förslaget.

SPSM är positiva till uppdraget att utreda förutsättningarna för att främja innovation av läromedel. Innovation inom tillgänglighet behövs för att kunna utveckla framtidens undervisning och lärande. Här kan SPSM utöka sitt samarbete med läromedelsproducenter och andra aktörer, som exempelvis lärosäten, för att främja utveckling och innovation inom området.

SPSM vill dock uppmärksamma att det kan bli en försvårande förutsättning för främjande av innovation av läromedel till elever med funktionsnedsättning om webbaserade läromedel och applikationer bedöms att inte omfattas av tillgänglighetsdirektivet. Digitala läromedel riskerar då att falla utanför tillgänglighetsdirektivets tillämpningsområde och det är även oklart om, eller i vilken utsträckning, de omfattas av annan lagstiftning inom tillgänglighetsområdet.

5.8.2 Utredningens bedömningar

Läromedel som verktyg för stärkt likvärdighet

SPSM delar utredningens bedömning.

Dessa stödjande insatser bör även innefatta elevers rätt till tillgängliga läromedel. Inom ramen för statliga satsningar för en likvärdig skola, har det varit upp till skolhuvudmännen att välja vilka specifika insatser de vill genomföra utefter huvudmannens identifierade behov. (SOU 2021:70, s. 254). Att läromedel och lärarhandledningar då inte har prioriterats i syfte att öka kvaliteten i

undervisningen är bekymmersamt, framförallt vad gäller att uppnå en likvärdig undervisning för vuxna och elever med funktionsnedsättning där tillgången till läromedel varit marginaliserad och eftersatt.

SPSM delar även utredningens bedömning att det skulle vara behjälpligt med en informationsinsats på Skolverkets webbplats om läromedels roll för att stärka likvärdigheten för alla elever. Även här behöver elevers rätt till tillgängliga läromedel framgå.

Eleverna bör få låna hem läroböcker

SPSM delar utredningens bedömning, men menar att begreppet lärobok bör bytas ut mot läromedel.

Som elev behöver man bland annat kunna repetera och fördjupa sig. Att via skolan få tillgång till läromedel som kan tas hem bör därför ses som en naturlig del i kunskapsutvecklingen och SPSM menar att detta är i linje med barnets bästa. För elever med funktionsnedsättning kan det handla om möjligheten att få låna hem läromedel snarare än en lärobok. Därför menar SPSM att elever bör få låna hem *läromedel*, för att stärka alla elevers möjligheter till likvärdiga förutsättningar.

Läromedel och statligt finansieringsskap

SPSM delar utredningens bedömning.

6.6.1 Utredningens förslag

Läromedelsnämnden ska bevaka, samla och sprida information

SPSM tillstyrker förslaget.

I dialoger med SPSM efterlyser läromedelsproducenter och läromedelsförlag ofta information om vilka läromedel som är efterfrågade i skolorna och vilken kunskap skolmyndigheterna har om vilka läromedel som saknas för elever i behov av särskilt stöd, både när det gäller innehåll och form. Om sådan information samlas in och sprids kan det få positiva effekter när det gäller utvecklingen av läromedel. SPSM ser därför positivt på en prioritering av Skolverkets arbete med läromedel samt en kontakter i högre grad mellan Skolverket och läromedelsbranschen. I detta uppdrag är det viktigt att dialogen utgår från universell utformning som tillämpning så att läromedel får en hög tillgänglighet redan från början.

En förteckning över befintliga läromedel skulle underlätta lärares möjlighet att hålla sig informerade om kvalitativa läromedel. SPSM tillhandahåller idag den digitala tjänsten Hitta läromedel där lärare kan söka efter tillgängliga läromedel som passar i specialpedagogiska sammanhang. Att utveckla och förvalta en

heltäckande sökbar nationell förteckning av läromedel är dock ett omfattande arbete. Kungliga biblioteket ansvar för drift och utveckling av den nationella biblioteksdatan Libris. Eventuellt skulle en möjlighet vara att i den förteckningen komplettera med data som skulle uppfylla de behov som lärare lyft till utredningen.

Rektor ska ansvara för att lärare får förutsättningar att välja läromedel
SPSM tillstyrker förslaget.

SPSM menar att det är viktigt att lärarna är den profession som väljer läromedel till sin undervisning utifrån ämnes- eller kursinnehåll samt de behov deras elever har. Därför är det också viktigt att lärare får förutsättningar att kunna välja läromedel med lärarhandledningar av god kvalitet. Här har rektor ett viktigt ansvar för att skapa förutsättningar för lärarna. Detta är en organisatorisk och arbetsmiljömässig fråga som kräver utrymme i tid, och forum för, lärare att kunna diskutera val och inköp. Även rektors uppdrag att klargöra vikten av resurser för läromedel till huvudmannen samt att fördela resurser till läromedelsinköp är avgörande för elevers tillgång till tillgängliga läromedel.

Insatser från Skolverket för att öka medvetenheten om valet av läromedel
SPSM tillstyrker förslaget.

SPSM menar att de beskrivna uppdragen till Skolverket skulle bidra till en mer likvärdig utbildning för alla elever. I dessa uppdrag är det viktigt att insatserna även innefattar information baserat på kunskap om vikten av läromedel som fungerar för elever i behov av särskilt stöd.

Utöver utredningens beskrivna uppdrag krävs dock även att det finns en digital infrastruktur som stödjer både rektors och lärares strategiska och systematiska arbete rörande läromedel. I regeringens nationella upphandlingsstrategi anges vikten av att upphandlande myndigheter och enheter i ett tidigt skede av upphandlingsprocessen tillämpar principen om universell utformning för att säkerställa att produkter och tjänster kan användas av så många som möjligt och inte på förhand utesluter vissa användare.⁸ Det finns en standard som beskriver hur hela organisationen kan anta ett processdrivet angreppssätt med universell utformning som relaterar till alla aspekter av design, utveckling och tillverkning.⁹ De system som upphandlas sätter framtida gränser och möjligheter för skolans

⁸ Upphandlingsmyndigheten *Upphandla varor, tjänster och miljöer som är tillgängliga för alla* Hämtat 2021-12-10 från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-hallbar-upphandling/socialt-hallbar-upphandling/upphandla-varor-och-tjanster-som-ar-tillgangliga-for-alla/>.

⁹ Svenska institutet för standarder *Tillgänglighet genom universell utformning inom produkter, varor och tjänster – Utvidgar spektrumet användare* Hämtat 2021-12-10 från <https://www.sis.se/produkter/terminologi-och-dokumentation/allmanna-regler/ss-en-1716120192/>.

strategiska förutsättningar att göra val av läromedel utefter elevers behov.¹⁰ Därför vill SPSM framhålla att det även finns ett behov av ett rådgivande stöd till huvudman i syfte att höja beställarkompetensen i dessa upphandlingar. Detta är ett stödbehov som även har uppmärksammats av SKR.¹¹

När det gäller upphandling av läromedel vill SPSM också tillägga följande. Utredningen om genomförandet av tillgänglighetsdirektivet gjorde i sitt betänkande Tillgänglighetsdirektivet (SOU 2021:44) bedömningen att det bör övervägas om Upphandlingsmyndigheten ska få ett särskilt uppdrag, och riktade medel, för att genomföra informationskampanjer, om de krav på tillgänglighet som ställs vid offentlig upphandling. SPSM menar att ett sådant uppdrag bör formuleras och genomföras. Det vore enligt SPSM lämpligt att Skolverket och Upphandlingsmyndigheten får i uppdrag att samverka kring denna fråga när det gäller upphandlingar som avser läromedel. Här behöver även kunskap och erfarenheter från SPSM och Myndigheten för delaktighet (MFD) ingå.

7.4.1 Samlade ekonomiska konsekvenser

SPSM delar bedömningen att förslag enligt tabell 7.1 bäst bidrar till att lösa de problem som utredningen beskriver.

SPSM ser att kostnaderna ökar för de förlag som producerar läromedel, bland annat på grund av att digitala läromedel kräver flexibla plattformar, teknisk utveckling och förvaltning.

Kostnader för produktionsstöd

SPSM är positiva till utredningens bedömning att SPSM fortsatt har uppdraget att fördela statsbidrag till produktion av läromedel för elever med funktionsnedsättning som behöver ytterligare anpassningar.

Vi ser också positivt på förslaget att medel för produktionsstöd kan föras över från Skolverket vid behov. Med tanke på de ökande kostnaderna för att producera läromedel är det att föredra att förslaget om att nämnden genomför ett mer omfattande och grundligt uppdrag samt fördelar mer produktionsstöd så att detta

¹⁰ Enligt Swedish Edtech Industry medlemsenkät är 70 procent av upphandlingarna gällande tillgängliga system idag av för låg kvalitet. Även där framhålls det att ett bra upphandlingsstöd och en förbättrad beställarkompetens skulle vara framgångsfaktorer för skolans digitalisering. Även när det gäller att upprätthålla lagar gällande tillgänglighet i upphandlingar eftersöks förbättrad beställarkompetens då det finns en risk att vare sig leverantörer eller upphandlare har tillräckliga kunskaper för att kunna leva upp till krav på tillgänglighet, vilket kan leda till att brister måste rättas till i efterhand, vilket är både ineffektivt och kostsamt.

¹¹ Sveriges kommuner och regioner (2018) *Utbildning och livslångt lärande. Funktionshinder och delaktighet – positionspaper*.

kan bidra till att ändamålsenliga läromedel utvecklas och produceras och därmed kommer alla elever till del.

SPSM delar bedömningen att Läromedelsnämnden bör se över hur produktionsstödet kan utformas så att främjandet av läromedelsutbudet kan ske på lång sikt. Här bör SPSM bidra med kunskap utifrån SPSM:s långa erfarenhet av att främja läromedelsproduktion samt att fördela produktionsstöd.

När det kommer till att producera läromedel till små elevgrupper är det dock inte rimligt att läromedelsproducenten bär en del av kostnaden. Detta då det är svårt för läromedelsproducenter att få intäkter från försäljning som täcker kostnaderna för att ta fram läromedel som passar dessa elever. Vissa läromedel behöver därför finansieras helt och hållet med produktionsstöd, detta gäller i synnerhet de förlag som har en liten utgivning och som riktar sig specifikt mot elever i behov av särskilt stöd.

7.4.4 Kostnader för Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolforskningsinstitutet och Skolinspektionen

SPSM delar utredningens bedömning.

Inom den ekonomiska ramen om 4 miljoner kronor fördelat på två år kan SPSM utreda förutsättningarna för att främja innovation av digitala läromedel för elever med funktionsnedsättning.

7.7.1. Barnrättsperspektivet – bedömning av barnets bästa

SPSM håller med om att kvalitetssäkrade läromedel bidrar till positiva konsekvenser för barnets utbildning och att barns delaktighet i synpunkter vid val och utvärderingar av läromedel ska tas till vara.

Detta är en rättighetsfråga som också involverar barn med funktionsnedsättning. För dessa barn är det av största vikt att få tillgång till kvalitetssäkrade läromedel som bidrar till kunskapsutveckling och inkludering både gällande innehåll och utformning. SPSM vill därför betona vikten av artikel 12 i barnkonventionen, alltså barnets rätt att bli hörd, också när det gäller läromedelsutveckling, så att alla barn får möjlighet att få tillgång till kvalitativa läromedel utifrån sina behov och förutsättningar.

Sakkunniga har i detta ärende varit Annika Aspling, Lennart Hansson och Ann-Sofie Montelius. Föredragande har varit Karina Johansson. I den slutliga handläggningen har även juristen Rebecka Pomeroy deltagit.

För Specialpedagogiska skolmyndigheten

Fredrik Malmberg

Generaldirektör