

# Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 16 augusti 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av statens engagemang för framställning och anpassning av läromedel och studiematerial för barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder (U 2001:05, dir. 2001:65).

Enligt direktiven skulle utredaren redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2002. Efter ansökan från utredaren beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv (dir. 2002:131) den 7 november 2002 att förlänga utredningstiden, vilket innebar att utredaren skulle redovisa uppdraget senast den 31 januari 2003.

Till särskild utredare förordnades den 20 augusti 2001 dåvarande projektledaren, nuvarande kommunrådet Ingegerd Sahlström. Till sekreterare förordnades departementssekreteraren Gunilla Hjorth fr.o.m. den 20 augusti 2001 och avdelningsdirektören Gösta Mårtensson fr.o.m. den 3 september 2001.

Som experter förordnades departementssekreterarna Kerstin Jansson, Kerstin Molander och Merja Strömberg samt kanslirådet Eva Wallberg.

Till utredningen knöts en referensgrupp bestående av Harriet Björneheim, Specialskolemyndigheten, Rolf Ekelund och Jerker Fransson, Föreningen Svenska Läromedelsproducenter, Mats Gudmundsson, Lärarnas Riksförbund, Per Gunvall, Specialpedagogiska institutet, Lena Hammarstedt, Socialstyrelsen, Jenny Lundström, Läromedelsförfattarnas förening, Mats Norrstad, Lärarförbundet, Erica Sahlin, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Jan Trost, Läromedelsförfattarnas förening och Stig Wintzer, Landstingsförbundet.

Jag har i arbetet även konsulterat flera olika grupper som myndighetschefer för berörda områden och representanter för handikapporganisationerna. Inom ramen för mitt arbete har jag också arrangerat två hearings.

Jag har i mitt arbete dessutom anlitat externa experter och konsulter. Vidare har jag samrått med den särskilda utredaren för LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06).

Ansvarig kommittéassistent har varit Lena Enstam.

Jag får härmed överlämna slutbetänkandet *Läromedel – specifikt* (SOU 2003:15).

Stockholm i januari 2003

Ingegerd Sahlström

/Gunilla Hjorth  
Gösta Mårtensson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>17</b>
1.1 Bakgrund .....	17
1.1.1 Direktiven .....	18
1.2 Internationella överenskommelser som styr.....	21
1.2.1 Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter.....	21
1.2.2 FN:s standardregler.....	22
1.2.3 Salamanca-deklarationen.....	23
1.2.4 Handlingsplan från Dakar.....	24
1.2.5 EG-direktiv om upphovsrätt och upphovsrättslagen.....	24
1.3 Så här har jag arbetat.....	25
1.4 Vissa avgränsningar.....	29
1.4.1 Målgrupper.....	29
1.5 Kassetversion .....	31
<b>2 Vad har hänt sedan FUNKIS?</b> .....	<b>33</b>
2.1 FUNKIS ledde till bl.a. nya myndighetsstrukturer.....	33
2.1.1 FUNKIS uppdrag.....	33
2.1.2 FUNKIS förslag .....	34
2.1.3 Propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd.....	35

2.2	Riksdagsbehandling av FUNKIS-förslagen .....	37
2.2.1	Specialskolemyndigheten.....	37
2.2.2	Specialpedagogiska institutet.....	38
2.3	Läromedelsfrågan – ny utredning.....	40
2.4	Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL).....	42
2.5	Aktuella utredningar med uppdrag som tangerar läromedel för funktionshindrade.....	43
2.5.1	Utredningen om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder .....	43
2.5.2	Utredningen om översyn av utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning.....	45
2.5.3	Utvärdering av folkbildningen .....	46
2.5.4	Ny IT-strategi för skolan .....	46
2.5.5	Mål i mun - förslag till handlingsprogram för svenska språket.....	47
2.6	Utvecklingsplan för skolan.....	48
2.7	Myndighetsstrukturen inom det handikappolitiska området .....	49
2.8	Sammanfattning.....	50
<b>3</b>	<b>Läromedel i tiden .....</b>	<b>53</b>
3.1	En kort tillbakablick.....	53
3.2	Finns det någon definition i skolans styrdokument? .....	55
3.3	Utifrån vilka förutsättningar arbetade FUNKIS med detta? .....	57
3.4	Specialpedagogiska institutets definition.....	58
3.5	IKT-baserade läromedel vidgar begreppet.....	59
3.6	Arbetsgruppen för en ny IT-strategi för skolan.....	59
3.7	Hur ser andra länder på definitioner? .....	60
3.8	Alternativa kommunikationsmedel.....	62

3.9	Svensk verklighet – från diskborste till dataprogram .....	62
3.10	Skall läromedel kallas något annat?.....	63
3.11	Sammanfattning .....	65
<b>4</b>	<b>Pedagogiken, individens behov och pedagogen.....</b>	<b>67</b>
4.1	Metodik, pedagogik och didaktik .....	67
4.2	Funktionshinder .....	71
4.2.1	Studering med funktionshinder .....	72
4.3	Vad skall styra valet av läromedel?.....	72
4.3.1	Normalisering, integrering och inkludering leder fel .....	73
4.4	Organisationernas syn och framförda behov .....	75
4.4.1	Utanförskap .....	75
4.4.2	Tidsperspektiv.....	76
4.4.3	Brist på inflytande.....	77
4.5	Läroutbildning m.m.....	79
4.5.1	FUNKIS-utredningen.....	79
4.5.2	Läroutbildningskommitténs förslag.....	80
4.5.3	Så här ser det ut idag – en ny läroutbildning.....	81
4.6	Forskning och utveckling inom området .....	84
4.7	Sammanfattning .....	85
<b>5</b>	<b>IKT och dess betydelse .....</b>	<b>87</b>
5.1	IKT .....	87
5.1.1	Styrdokument .....	88
5.1.2	Olika användningsområden av IKT-baserade läromedel.....	90
5.1.3	IKT i förhållande till specifika funktionshinder .....	92
5.2	Handikappgruppernas syn på IKT.....	94
5.3	Framtidens produkter.....	97
5.4	Framtidens användning av IKT.....	98
5.5	Sammanfattning och slutsatser .....	101

<b>6</b>	<b>En effektiviserad läromedelsframställning .....</b>	<b>103</b>
6.1	Marknaden för läromedel.....	104
6.1.1	Den offentliga läromedelsproduktionen .....	104
6.1.2	Produktionsstöd och köpta tjänster .....	107
6.1.3	Den privata läromedelsproduktionen .....	109
6.1.4	Läromedelsförfattarna .....	110
6.1.5	e-learningföretag .....	110
6.2	IKT-baserade läromedel.....	111
6.2.1	Tillgången till anpassad teknik .....	112
6.3	Grunder för framtida statliga insatser.....	112
6.3.1	Behovsanalys .....	113
6.3.2	Ekonomiskt och personellt stöd.....	114
6.3.3	Anpassningar.....	114
6.3.4	Samverkan.....	115
6.3.5	Information om läromedel .....	116
6.3.6	Distribution.....	117
6.3.7	Visionen om en ”bank” .....	117
6.3.8	Forskning och utveckling.....	120
6.4	Sammanfattning.....	121
<b>7</b>	<b>Framtida organisation .....</b>	<b>123</b>
7.1	Uppdraget.....	123
7.2	Möjlig ny organisation .....	126
7.2.1	Motiv för att en ny organisation behövs .....	126
7.2.2	Hur kan en framtida organisation se ut? .....	129
7.3	Mina förslag .....	131
7.3.1	Ett nytt institut .....	131
7.3.2	Uppdrag för det nya institutet .....	134
7.3.3	Utvidgat uppdrag för Talboks- och punktskrifts- biblioteket (TPB).....	142
7.3.4	Personal .....	145
7.3.5	Organisationskommitté.....	146
7.4	Sammanfattning.....	147

<b>8</b>	<b>Läromedel i ekonomiska termer .....</b>	<b>149</b>
8.1	Ekonomisk översikt.....	150
8.1.1	Kostnader per myndighet.....	151
8.1.2	Bidrag från fonder och stiftelser .....	155
8.1.3	Läromedelsframställning inom övriga myndigheter, stiftelser och organisationer .....	156
8.2	Ekonomiska konsekvenser vid utökad målgrupp .....	158
8.3	Ekonomiska resurser för det nya institutet.....	162
8.4	Användning av resurserna .....	164
8.5	Sammanfattning .....	168
<b>Bilagor:</b>		
1	Kommittédirektiv .....	169
2	Pedagogiska texter och andra artefakter för kunskap och kommunikation.....	181
3	Ekonomisk uppföljning av området Läromedel för funktionshindrade.....	257

# Sammanfattning

Sedan man i mitten av 1960-talet uppmärksammade att brister förelåg i läromedelsförsörjningen för funktionshindrade elever och studerande har ett antal utredningar gjorts. Genomgående har dessa konstaterat att statliga stödinsatser är nödvändiga för att framställning och anpassning av läromedel för funktionshindrade skall kunna hållas vid liv. Den dåliga lönsamheten medför att läromedelsproducenterna saknar intresse för denna sorts produkter. Således har utveckling och produktion skett i statlig regi eller med olika sorters utvecklings- och produktionsstöd. Målgrupperna kan ibland vara så små att helt individuella läromedel måste framställas.

Under senare år har teknikutvecklingen påverkat diskussionerna kring läromedlens utformning, inte minst kring läromedel för funktionshindrade. En följd av den tekniska utvecklingen är att alla elever, inte bara funktionshindrade, använder teknisk utrustning i sina studier. När läroboken inte längre är dominerande i undervisningssituationen öppnas möjligheterna för att fler aktörer än de traditionella läromedelsförlagen skall kunna träda in på marknaden.

Andra faktorer som har påverkat läromedelsituationen är skolans förändrade roll, liksom synen på lärandet och det pedagogiska arbetet. Lärande bygger idag alltmer på samverkan, kommunikation och problemlösning. Samtidigt strävar skolan efter ett individanpassat lärande där individen deltar som medansvarig för sin egen utveckling.

Frågan för funktionshindrade rör främst de särskilda, individanpassade redskapens utformning för att kunna kommunicera med omgivningen. Begrepp som likvärdighet och tillgänglighet är grundläggande. Alla funktionshindrade bör ha lika rätt till det stöd som behövs för att de egna behoven i inlärningssituationen skall kunna tillgodoses.

Mitt utredningsuppdrag är att göra en översyn av statens engagemang för framställning och anpassning av läromedel och studie-



material för barn, elever och vuxna med funktionshinder i förskola, skola och vuxenutbildning. Staten bör även fortsättningsvis ha ett åtagande att se till att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade läromedel, ges tillgång till sådana utgående från det egna behovet. För barn i förskolan och för vuxna i vuxenutbildningen saknas idag ett sådant åtagande.

De förslag jag lägger fram omfattar läromedelsförsörjning för funktionshindrade barn i förskoleverksamhet, barn, ungdomar och vuxna inom det offentliga skolväsendet, sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn, kompletterande utbildningar som berättigar till studiestöd eller statsbidrag samt folkhögskoleutbildning.

Ett antal internationella konventioner, resolutioner och rekommendationer styr funktionshindrades rättigheter. I vissa fall omfattar dessa även rätten till läromedel. Grundläggande är Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter och FN:s standardregler. Jag redovisar i korthet detta i kapitel 1.

Jag har valt att i kapitel 2 ge en tämligen omfattande historisk beskrivning kring beslut som tagits inom området funktionshindrade i utbildningssystemet under de senaste åren, både avseende genomförda organisatoriska reformer i form av tillskapade nya myndigheter och antalet tillsatta utredningar med närliggande uppdrag. Mycket har hänt på kort tid och för icke så initierade läsare kan det vara svårt att finna de nya strukturerna. Många av de reformer som redan genomförts och resultaten av pågående utredningar kommer sannolikt att knytas samman i framtiden.

De statliga insatserna för elever med funktionshinder i skolan har under de senaste åren omorganiserats så att två nya myndigheter inrättats, nämligen Specialskolemyndigheten (SPM), som ansvarar för specialskolorna för döva och hörselskadade elever, och Specialpedagogiska institutet, vars uppdrag är att ge specialpedagogiskt stöd för barn, elever, ungdomar och vuxna med funktionshinder.

Specialpedagogiska institutet riktar sitt stöd till kommuner och andra huvudmän med ansvar för förskola, skola och skolbarnsomsorg samt vuxenutbildning. En viktig del av verksamheten är anpassning och utveckling av läromedel för elever med funktionshinder. I avvaktan på resultat från denna utredning hanteras läromedelsfrågorna fortsatt inom Specialpedagogiska institutet och i stort sett i samma former som tidigare under dåvarande Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH).

I kapitlet redogör jag vidare kortfattat för bl.a. de uppdrag som vilar, eller har vilat, på ett antal andra statliga utredningar, vilkas arbetsuppgifter har beröringspunkter med denna utredning.

Jag har i kapitel 3 fört ett resonemang kring begreppet läromedel och stannat för att fortsatt använda det för sådant material och sådana lärverktyg som används i undervisningen för att nå de mål som är uppställda för utbildningen i fråga.

Den enskilda individens behov skall vara styrande för vilka läromedel respektive personligt hjälpmedel vederbörande skall ha rätt till i sin lärsituation. Det är angeläget att avlägsna sig från det diagnostänkande som länge styrt tilldelningen av läromedel och hjälpmedel. Eleven skall ha tillgång till ett undervisningsmaterial som motsvarar övrigas i undervisningssituationen. Materialet kan vara en fullt likvärdig anpassning eller ett för tillfället specialframtaget motsvarande material, som fyller de krav på kvalitet som måste ställas.

Vilken utrustning som behövs för att en elev skall kunna tillgodogöra sig undervisningen och nå de uppställda utbildningsmålen avgörs från fall till fall utgående från elevens behov av läromedel och i samråd mellan elev, lärare och andra berörda, däribland ansvarig huvudman.

Drygt 50 000 barn, elever, och vuxna med funktionshinder i förskola, skola och vuxenutbildning beräknas komma att beröras av utredningens förslag. I gruppen finns många olika och starkt individuella behov av läromedel, utrustning och hjälpmedel. Gruppen är enligt min uppfattning inte större än att det med en sammanhållen, effektiv organisation för utveckling och produktion skall vara möjligt att tillgodose dessa individuella behov av läromedel.

Utgångspunkten i mina resonemang är att studerande med funktionshinder skall ha samma rätt som övriga elever att snabbt och effektivt få tillgång till samma mångfald läromedel. Jag har under utredningsarbetet tagit del av de synsätt som förts fram av representanter för olika handikapporganisationer. Frågor kring bl.a. tillgänglighet och olika behov har diskuterats.

De studerande lär sig i olika takt och har individuellt olika lärstilar. I en skola med förändrade pedagogiska mönster kommer inte läroböcker att användas i samma utsträckning eller på samma sätt som tidigare. Detta kommer att ställa andra krav på funktionshindrades behov av läromedel. Det behöver inte vara till nackdel att inte alla i undervisningssituationen har samma läromedel. De olika komponenterna kan utgöra en helhet.

Organisationernas representanter pekar på flera faktorer som negativt påverkar funktionshindrades utbildningssituation. Det är t.ex. känslan av utanförskap, tidsperspektiv i inlärningsituationen samt bristen på inflytande över läromedelsförsörjningen.

Känslan av utanförskap grundar sig på att elever med funktionshinder genom brister i läromedelsförsörjningen inte kan tillgodogöra sig undervisningen på samma sätt som sina klasskamrater. Brister i skolmiljö, särlösningar och att inte få läsa på sitt eget sätt och i egen takt förstärker känslan av utanförskap. Man pekar också på att anpassade läromedel ofta inte levereras i tid.

Med en starkare behovsstyrd läromedelsproduktion torde många av de krav och önskemål som framförts kunna tillgodoses. Detta förutsätter ett väl fungerande samspel mellan förlag, författare, utbildningsanordnare, berörda myndigheter samt andra aktörer.

Den snabba utvecklingen på Informations- och KommunikationsTeknikområdet (IKT) och de växande användningsområdena medför möjligheter för ökad delaktighet i undervisningssituationen för funktionshindrade elever. Jag konstaterar i kapitel 5 att det inte råder någon brist på bra programvaror eller tekniska förutsättningar. Snarare ligger begränsningarna i att utbildningsanordnarna inte inköper lämpligt material och att lärare och övrig personal ofta saknar utbildning, handledning och stöd när det gäller användandet av tekniken.

Jag har understrukit vikten av att såväl skolledare som skolans personal i övrigt har god kännedom om olika funktionshinder och funktionshindrades förutsättningar. Specialpedagoger är en viktig resurs. Dessa liksom övrig personal i skolan måste tillförsäkras kontinuerlig kompetensutveckling.

Jag har i kapitel 7 inledningsvis kortfattat redogjort för mitt uppdrag att föreslå hur det statliga åtagandet rörande läromedel för barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder bör utformas och organiseras. Jag ger även en kort redovisning av de uppdrag de nuvarande huvudaktörerna har och den ansvarsfördelning som råder. Huvudansvaret för det statliga läromedelsåtagandet vilar främst på Specialpedagogiska institutet och Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB), medan även ett antal andra myndigheter och organisationer bidrar till att finansiera verksamheten.

Jag redogör därefter för mina förslag till ny utformning och organisation av det framtida statliga åtagandet.

Utifrån en bedömning av den totala nuvarande verksamheten drar jag slutsatsen att en sammanhållen organisation och finansiering skulle gagna såväl produktionen av läromedel som den enskilda individ som är i behov av anpassat studiematerial. Jag föreslår därför att den nuvarande läromedelsavdelningen vid Specialpedagogiska institutet läggs ner. Det samlade ansvaret för läromedelsförsörjningen för funktionshindrade barn, elever och vuxenstuderande bör tillvaratas av ett nyinrättat institut. Det nya institutet lokaliseras till Örebro.

Det nya institut som jag föreslår skall utgöras av en liten, central organisation som förutsätts arbeta på ett flexibelt sätt i nära samverkan med andra aktörer på området liksom med den kommersiella marknaden. Institutet skall ha huvudansvar för att tillgången på och tillgängligheten till läromedel för funktionshindrade barn, elever och vuxenstuderande säkerställs och i mindre omfattning än som nu sker inom Specialpedagogiska institutet upprätthålla en egen produktionsapparat för läromedel.

Jag har beskrivit de huvudsakliga uppdrag jag anser att institutet skall ha. Dessa är att göra behovsanalyser, bedriva utvecklingsarbete, följa teknikutvecklingen, bevaka och initiera FoU-arbete, svara för att behövlig läromedelsproduktion kommer till stånd, ansvara för det statliga produktionsstödet och ge konsultativt stöd. Vidare bör institutet ha i uppdrag att informera om läromedel och vara vägledande i fråga om befintliga distributionskanaler, utveckla och ansvara för en läromedelsbank, ta ansvar för att kvalitets-säkring av produkter sker samt samverka med TPB i fråga om låneverksamhet.

Jag föreslår även ett utvidgat uppdrag för TPB. Genom mina förslag tillkommer nya grupper läshandikappade elever och studerande som bör komma i åtnjutande av läromedel framtagna genom det nya institutets försorg. Dessa bör också kunna utnyttja ett lånesystem för att tillgodose sina behov av lättillgängligt kurs- och studiematerial. De informations- och distributionskanaler som redan finns hos TPB bör kunna utnyttjas effektivare liksom den kompetens och kapacitet som biblioteket besitter när det gäller att snabbt anpassa och mångfaldiga ett studiematerial. De ekonomiska fördelarna med ett utlåningssystem är väsentliga.

Slutligen föreslår jag att en organisationskommitté får i uppdrag att förbereda bildandet av ett nytt institut med ansvar för det statliga åtagandet vad avser läromedelsproduktion för funktionshindrade barn, elever och vuxenstuderande.

I kapitel 8 redovisar jag hur det tilltänkta institutet och dess verksamhet skall kunna finansieras. Jag redovisar hur den samlade kostnaden för läromedelsverksamheten fördelas idag och konstaterar att det statliga stödet till läromedelsförsörjning för funktionshindrade är fördelat på många aktörer. Från effektivitetssynpunkt anser jag att det behövs en samordning av resurserna och har i kapitlet föreslagit att det tilltänkta institutet för läromedelsförsörjning för barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder bör kunna ha en sådan samordnande roll.

Verksamheten inom det föreslagna institutet finansieras genom att resurser motsvarande dem som kan frigöras vid en föreslagen nedläggning av nuvarande läromedelsverksamhet inom Specialpedagogiska institutet får disponeras av det nya institutet. Vidare föreslår jag att medel tillförs det föreslagna institutet som motsvarar de delar av anslagen som Statens skolverk, Sibus och CFL idag disponerar för läromedelsframställning.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Ett antal utredningar har tidigare gjorts inom området läromedel för funktionshindrade sedan man i mitten av 1960-talet uppmärksammade att brister förelåg. En utförlig redogörelse för de tidigare utredningarna från 1960-talet och framåt återfinns bl.a. i slutbetänkandet från FUNKIS-kommittén, *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan* (SOU 1998:66, s. 333 ff).

De tidigare utredningarna har lett till omorganisation såväl av som inom myndigheter med åtföljande förändringar i ansvarsfrågan avseende läromedel. Under årens lopp har även policy rörande pedagogik och funktionshinder förändrats. Specialskolans vara eller inte vara samt integrering i det reguljära skolsystemet eller inte har varit aktuella frågor. Exempelvis är frågan om utbildningen av barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning under utredning för tillfället.

Under senare år har teknikutvecklingen satt sina spår i diskussionerna kring läromedlens utformning, inte minst kring läromedel för funktionshindrade. En mer komplicerad bild än tidigare, då läroboken dominerade i inlärningsituationen, framträder när det gäller produktion och användning. Fler aktörer inträder på läromedelsmarknaden vid sidan av de etablerade läromedelsproducenterna i form av traditionella förlag.

Genomgående har tidigare utredningar konstaterat att ett statligt ansvar och statliga stödinsatser är nödvändiga för att framställning och anpassning av läromedel för funktionshindrade skall kunna hållas vid liv. Den dåliga lönsamheten medför att läromedelsproducenterna saknar intresse för denna sorts produkter. Egen utveckling och produktion i statlig regi eller olika sorters utvecklings- och produktionsstöd måste vara lösningen. Målgrupperna kan vara så små att ibland helt individuella läromedel måste utarbetas för elever med funktionshinder.

Den senaste utredning som hade i uppdrag att göra en översyn av det statliga stödet till produktion av läromedel för funktionshindrade, Utredningen om funktionshindrade elever i skolan – FUNKIS-utredningen, förordade en ny, renodlad läromedelsöversyn.

Mot bakgrund av utredningens förslag uppdrogs i augusti 2001 åt en särskild utredare att göra översynen.

### 1.1.1 Direktiven

Mitt uppdrag preciserades i de utredningsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 16 augusti 2001. (Kommittédirektiv 2001:65, Utredning om läromedel för barn, elever och vuxenstudierande med funktionshinder.) Genom beslut vid regeringssammanträde den 7 november 2002 om tilläggsdirektiv, (kommittédirektiv 2002:131), förlängdes utredningstiden t.o.m. den 31 januari 2003. Direktiven återfinns i bilaga 1.

Sammanfattningsvis omfattar direktiven följande uppdrag.

Utredarens uppgift är att göra en översyn av statens engagemang för framställning och anpassning av läromedel och studiematerial för barn, elever och vuxna med funktionshinder i förskola, skola och vuxenutbildning. Utgångspunkten skall vara att staten även fortsättningsvis bör ha ett åtagande att se till att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade läromedel, ges tillgång till sådana. För barn i förskolan och vuxna i vuxenutbildningen saknas idag ett sådant åtagande.

Motivet för ett fortsatt åtagande inom läromedelsområdet är att framställning och anpassning av vissa läromedel och studiematerial inte kommer till stånd på den kommersiella läromedelsmarknaden utan offentligt stöd i någon form. Detta beror på att det är kostsamt att utveckla och underhålla kompetens kring olika funktionshinder samt att produktionen sker i små upplagor till ofta höga kostnader.

Översynen skall omfatta vilka *målgrupper* som skall täckas in av det statliga åtagandet, *målen* för den statliga läromedelsproduktionen samt hur det statliga åtagandet bör utformas och organiseras. De möjligheter som *teknikutvecklingen* innebär skall beaktas.

Vidare skall utredaren särskilt analysera möjligheten att i högre utsträckning än idag stimulera utveckling och produktion på den *kommersiella läromedelsmarknaden* av läromedel med hög kvalitet.

*Ansvarsfördelningen* mellan berörda myndigheter behöver tydliggöras. Förutsättningar skall ges för funktionshindrade att delta i utbildningsverksamheter på lika villkor som andra barn, elever och vuxenstudierande. För studerande med funktionshinder i det offentliga skolväsendet för *vuxna* finns inget särskilt läromedelsstöd. Huvudmannen är inte skyldig att bekosta läromedel i kommunal vuxenutbildning. Den studerande ansvarar för att anskaffa läroböcker och annat studiematerial som används för eget bruk.

Utgångspunkten för den breda översynen bör vara att söka åstadkomma ett system där *behovet* av anpassade läromedel och studiematerial styr möjligheterna att få stöd – inte i första hand ålder, diagnos eller verksamhetsform.

Specialpedagogiska institutets *dubbla ansvar*, att å ena sidan självt utveckla, framställa och distribuera läromedel för vissa grupper med funktionshinder och å andra sidan bidra med produktionsstöd, kan framstå som svårörenliga uppdrag. Ett alternativ kunde vara att skilja på myndighetsansvar för behovsinventering och beställning av läromedel och ansvar för utveckling, produktion och distribution.

Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) har inte något ansvar i förhållande till de målgrupper som omfattas av direktivet. *Ansvarsfördelningen mellan Statens skolverk, Specialpedagogiska institutet och TPB* bör dock bedömas av utredaren. I och med att direktiven även omfattar studiematerial för vuxenstudierande bör även *Sisus* ansvar omfattas av denna bedömning.

Den *nya tekniken* kan innebära förbättrad tillgänglighet och kvalitet hos produkterna. Samtidigt har den också medfört nya tillgänglighetsproblem. Om funktionshindrades behov inte beaktas vid utformningen av tekniken kan den ökade fokuseringen på informationssökning och kommunikation i undervisningen ge handikappande effekter i skolarbetet.

Enligt *lagen om upphovsrätt* till litterära och konstnärliga verk har var och en rätt att framställa exemplar i blindskrift av utgivna litterära verk. Det är bara de bibliotek och organisationer som regeringen beslutar som har rätt att framställa talböcker. En anpassning av upphovsrättslagen till den digitala utvecklingen kommer att aktualiseras i samband med genomförandet av det nyligen antagna *EG-direktivet* om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället. Direktivet har en särskild bestämmelse som möjliggör användning



av upphovsrättsligt skyddade verk till förmån för personer med funktionshinder.

Sammanfattningsvis skall utredaren

- göra en översyn av statens engagemang för framställning av läromedel och studiematerial för barn, elever och vuxna med funktionshinder i förskola, skola och vuxenutbildning
- analysera behovet av anpassade läromedel och pedagogiskt material för olika målgrupper
- lämna förslag till hur det statliga åtagandet bör avgränsas
- särskilt analysera behovet av anpassade pedagogiska material för barn med olika funktionshinder i förskolan samt vuxna med funktionshinder i vuxenutbildningen
- föreslå mål och uppdrag för det statliga läromedelsåtagandet
- föreslå hur det statliga åtagandet bör utformas och organiseras
- analysera hur den statliga läromedelsframställningen kan effektiviseras
- ange riktlinjer för vilken läromedelsproduktion som staten bör ansvara för och vilken produktion som kan skötas på den kommersiella läromedelsmarknaden
- hur sådan produktion kan stimuleras och ökas
- beakta EG:s statsstödsregler avseende produktionsstöd
- pröva om Specialpedagogiska institutets ansvar fortsatt skall hållas ihop i *en* myndighet
- föreslå vilken myndighet som framgent skall svara för det statliga åtagandet
- analysera behovet av och möjlig organisation av metodstöd
- pröva om en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning för läromedel kan åstadkommas i relation till Skolverket, TPB och Sibus och därvid bedöma behovet av en ökad samordning
- vid behov föreslå organisatoriska förändringar, särskilt Skolverkets ansvar
- utgå från de förändrade förutsättningar som teknikutvecklingen innebär
- bedöma behovet av att alla anpassade läromedel katalogiseras och i så fall hur
- följa genomförandet av EG-direktivet.

## 1.2 Internationella överenskommelser som styr

Inom ramen för de olika internationella organisationernas verksamheter har ett antal konventioner, resolutioner, rekommendationer och liknande antagits avseende funktionshindrades rättigheter, vilka Sverige ratificerat alternativt ställt sig bakom. Dessa omfattar även i viss mån läromedel för funktionshindrade. Vissa av konventionerna är juridiskt bindande för de undertecknande staterna medan andra inte är det, men ändå bör vara styrande för de anslutna staternas agerande. Jag redovisar nedan kortfattat innehållet i de viktigaste, där Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter lägger grunden för svensk rättighetslagstiftning avseende funktionshindrade barns rätt till undervisning och utbildning. Endast de avsnitt som har relevans för tillgång till läromedel berörs.

### 1.2.1 Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter

Konventionens artikel 2 slår fast att konventionsstaterna skall respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, *handikapp*, börd eller ställning i övrigt.

Konventionsstaterna erkänner, enligt artikel 23, att ett barn med *fysiskt eller psykiskt handikapp* bör åtnjuta ett fullvärdigt och anständigt liv under förhållanden som säkerställer värdighet, främjar självförtroende och möjliggör barnets aktiva deltagande i samhället.

Bistånd bör ges för att säkerställa att det *handikappade barnet* har effektiv tillgång till och erhåller undervisning och utbildning m.m. på ett sätt som bidrar till barnets största möjliga integrering i samhället och individuella utveckling, innefattande dess kulturella och andliga utveckling.

Vidare anförs, i artikel 28, att konventionsstaterna erkänner barnets rätt till utbildning. De skall göra grundutbildning obligatorisk och kostnadsfritt tillgänglig för alla samt högre utbildning tillgänglig för alla, på grundval av förmåga, genom varje lämpligt medel.

Enligt artikel 29 är konventionsstaterna överens om att barnets utbildning skall syfta till att utveckla barnets fulla möjligheter i fråga om personlighet, anlag och fysisk och psykisk förmåga. Utbildningen skall vidare syfta till att utveckla respekt för barnets föräldrar, för barnets egen kulturella identitet, eget språk och egna värden.

### 1.2.2 FN:s standardregler

#### **Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet**

I december 1993 antog FN:s generalförsamling enhälligt ett förslag om internationella regler för personer med funktionshinder. Medlemsstaterna har därmed tagit på sig ett moraliskt och politiskt ansvar att anpassa samhället till människor med funktionsnedsättningar.

Vad gäller utbildning (regel 6) skall staterna erkänna principen om lika möjligheter till utbildning på grundskole-, gymnasie- och högskolenivå för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder.

Staterna skall också se till att det finns undervisningsmaterial av god kvalitet och fortlöpande utbildning av lärare och stödlärare. Föräldragrupper och handikapporganisationer skall delta i utbildningsprocessen.

Begreppet ”funktionsnedsättning” innefattar, enligt punkt 17 Introduktionen, ett stort antal olika funktionshinder i olika befolkningsgrupper överallt i världen. Människor kan ha funktionsnedsättningar på grund av fysiska eller intellektuella skador eller sjukdomar, syn- eller hörselskador eller -sjukdomar, medicinska tillstånd eller mentalsjukdomar. Sådana skador eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur.

Begreppet ”handikapp” beskriver mötet mellan människor med funktionsnedsättning och omgivningen.

Standardreglerna är inte ett juridiskt bindande dokument på det sätt som konventioner är när de har ratificerats av en stat. Sverige har dock bl.a. i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken *Från Patient till Medborgare* (prop. 1999/2000:79) utgått från standardreglerna.

WHO har inom ramen för sitt klassificeringsarbete, International Classification of Functioning (ICF), antagit en definition som

utgår från begreppen kropp, aktivitet och delaktighet. ICF utgår från ett hälsoperspektiv som lägger stor vikt vid hur miljön både fysiskt och socialt kan utformas för att ge full delaktighet.

### 1.2.3 Salamanca-deklarationen

Salamanca-deklarationen om principer, inriktning och praxis vid undervisning av elever i behov av särskilt stöd och en handlingsram antogs i juni 1994 av en internationell konferens om specialundervisning arrangerad av Unesco och Spaniens utbildnings- och vetenskapsministerium.

Deklarationen bygger på samma grundsyn som FN:s standardregler. Grundtanken i dokumenten är att man genom att erkänna behovet av att arbeta för en skola för alla skall åstadkomma läroanstalter som är till för alla elever, som respekterar olikheter, som stödjer inlärning och som tillgodoser individuella behov. I den egenskapen utgör dokumenten ett viktigt bidrag till strävandena att förverkliga en skolundervisning för alla och göra skolorna pedagogiskt effektivare, heter det i förordet.

I deklARATIONEN ANMODAR OCH UPPMANAR KONFERENSEN bl.a. alla regeringar att

- tillse att lärarutbildningen och fortbildningen av lärare inom ramen för en systematisk förändring anpassas till undervisningen av elever med behov av särskilt stöd inom det ordinarie skolväsendet.

Bland riktlinjerna för åtgärder på nationell nivå framhålls att teckenspråkets betydelse som kommunikationsmedium bland döva människor skall erkännas och att åtgärder skall vidtas för att alla döva skall ha tillgång till undervisning på sitt nationella teckenspråk.

FUNKIS-utredningen konstaterade att flera av de faktorer som FN:s standardregler och Salamanca-deklarationen lyfter fram är högst relevanta även i Sverige. Det gäller främst de som aktualiserar lagstiftning, övervakning och utvärdering, föräldrainflytande, styrningsstrategier samt lärarutbildning och fortbildning.

#### 1.2.4 Handlingsplan från Dakar

I april 2000 hölls i Dakar, inom ramen för Unescos verksamhet, ett Världsforum om utbildning, vid vilket en handlingsplan – Utbildning för alla: Att fullgöra våra gemensamma åtaganden – antogs.

Konferensen uppdrog åt Unesco att samordna uppföljningsarbetet från Världsforum.

Handlingsplanen talar i mer generella termer om regeringarnas skyldigheter att se till att målen och delmålen för utbildning för alla uppnås och fullföljs. Man talar om att kunskaperna har förbättrats om lärarnas och andra uppfostrares effektivitet, den centrala betydelsen av lämpliga läromedel, behovet av att blanda ”gammal” och ”ny” teknik alltefter omständigheterna osv. För framgångsrika utbildningsprogram krävs enligt målformuleringarna fullgoda lokaler, utrustning och läromedel.

Senast år 2000 skulle länderna ha utarbetat detaljerade nationella UFA-planer (utbildning för alla). Den svenska regeringen antog i december 2002 en nationell plan.

#### 1.2.5 EG-direktiv om upphovsrätt och upphovsrättslagen

I mitt utredningsuppdrag har ingått att följa genomförandet av EG-direktivet (Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001) om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället och särskilt bevaka genomförandet av direktivets bestämmelser om användning för personer med funktionshinder.

I nu gällande upphovsrättslags (URL 1960:729) 2 kap. 17 § regleras framställningen av litterära och musikaliska verk. Var och en får framställa exemplar i blindskrift av dessa åt synskadade m.fl. Andra stycket samma paragraf reglerar framställningen av talböcker. Talböcker får endast framställas av de bibliotek och organisationer som regeringen beslutar om i enskilda fall för *utlåning* till synskadade och andra funktionshindrade som inte kan ta del av verken i skriftlig form.

Exemplarframställningen får idag inte avse verk som redan finns i ljudupptagning och som kommit ut i handeln i form av kassettböcker. Förlagsframställda kassettböcker fungerar dock dåligt för stora grupper av elever med funktionshinder som exempelvis grav

synskada. Dessa behöver en anpassad version med bilderna beskrivna i ord.

Övriga nordiska länder har inte denna inskränkning i lagen.

Tillhandahållandet av talböcker som läromedel måste idag ske via bibliotek, även skolbibliotek. För att tillgodose behovet av läromedel för elever som behöver inlästa böcker krävs genom lagtextens utformning ett samarbete mellan skola och bibliotek.

Enligt EG-direktivets kapitel II, artikel 5.3 b får medlemsländerna föreskriva undantag och inskränkningar för användning för funktionshindrade, om användningen har direkt samband med funktionshindret och är av icke-kommersiell natur, i den utsträckning som krävs med hänsyn till funktionshindret ifråga.

Inför implementeringen av EG-direktivet i svensk lagstiftning har ett antal berörda myndigheter och organisationer i en skrivelse till Justitiedepartementet den 28 juni 2001 framfört att starka skäl föreligger för att i samband därmed genomföra en grundlig översyn av upphovsrättslagens kap. 2, § 17 med anledning av de möjligheter som den nya informations- och kommunikationstekniken innebär för personer med funktionshinder när det gäller tillgång till text, bild och ljud.

Jag har i mitt utredningsarbete följt Justitiedepartementets beredning av EG-direktivet. Vid tidpunkten för mitt arbetes avslutning har inte beredningsarbetet slutförts varför en eventuell kommande ändring i upphovsrättslagen inte påverkat de förslag jag lägger fram i detta betänkande.

### 1.3 Så här har jag arbetat

#### *Samråd och samverkan*

Genom uppdragets bredd har ett stort antal intressenter berörts av mitt arbete. Jag har valt att genomföra arbetet dels med några fasta konstellationer i grupper av berörda, dels i form av ad hoc-kontakter med mindre grupperingar och enskilda personer.

Förutom de experter som företrätt berörda departement och som tidigt knöts till arbetet har utredningen haft en fast referensgrupp med företrädare för Föreningen Sveriges Läromedelsproducenter (FSL), Landstingsförbundet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Läromedelsförfattarnas Förening (LFF), Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL), Socialstyrelsen, Specialpeda-

gogiska institutet, Specialskolemyndigheten (SPM) och Svenska kommunförbundet.

En samrådsgrupp med representanter för flera olika handikapporganisationer har bistått med värdefulla synpunkter och aktivt bidragit till utredningsarbetet med bakgrundsmaterial. Deltagare har varit Stefan Eklund Åkerberg, Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), Birgitta Rudin, Riksförbundet döva, hörselskadade och språkstörda barn (DHB), Susanne af Sandeberg, Föräldraföreningen för dyslektiska barn (FDB), Torbjörn Lundgren, Förbundet Funktionshindrade Med Läs- och Skrivsvårigheter (FMLS), Annika Nyström-Karlsson, Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna (FUB), Marianne Rogell Eklund, Hörselskadades Riksförbund (HRF), Göran Nygren, Riksförbundet för Rörelsehindrade Barn och Ungdomar (RBU), Tord Lind/Hans Smedberg, Sveriges Dövas Riksförbund (SDR), Ann-Christine Persson, Synskadades Riksförbund (SRF) och Fredrik Larsson/Malin Danielsson, Riksorganisationen Unga Synskadade (US).

Såväl referensgruppen som samrådsgruppen har sammanträtt med viss regelbundenhet.

### *Myndighetschefer*

De statliga åtagandena vad avser ansvar för läromedel för funktionshindrade elever och studerande är fördelade på ett antal myndigheter. Jag redovisar detta i ett senare avsnitt. Vid ett par tillfällen har jag inbjudit berörda myndighetschefer för samtal, dvs. cheferna för Specialpedagogiska institutet, Statens skolverk, Specialskolemyndigheten (SPM), Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB), Folkbildningsrådet, Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) och Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus).

### *Samråd med utredningar inom närliggande områden*

Jag och/eller sekretariatet har haft underhandskontakter med flera utredningar inom närliggande områden.

Enligt mina direktiv skulle jag samråda i frågor som rör gränsdragningen mellan läromedel och hjälpmedel med den utredning

om hjälpmedel m.m. som regeringen avsett att tillsätta. Denna utredning (S 2001:06) om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder samt om vissa insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (dir. 2001:81), LSS- och hjälpmedelsutredningen, tillsattes genom beslut vid regeringssammanträde den 18 oktober 2001. Den särskilda utredaren skall, efter beslut om förlängning, redovisa sitt uppdrag senast i september 2003.

Jag har vid ett par tillfällen samrått med utredaren bl.a. beträffande frågor kring definitionen av läromedel kontra hjälpmedel samt om vilka målgrupper som skall omfattas av förslagen från de två olika utredningarna. Vi har i samråd kommit fram till vissa gemensamma ställningstaganden till vilka jag återkommer senare.

Jag har även haft överläggningar med, fått information av och tagit del av material från Arbetsgruppen för en ny nationell IT-strategi för skolan (U 2001:C) och Visstidsutredningen (U 2002:06).

### *Kontakter, samverkan och besök*

Utredningen hade på ett tidigt stadium kontakt med Specialpedagogiska institutet och har besökt samtliga läromedelsenheter under institutet. Andra myndigheter som jag haft kontakter med är Specialskolemyndigheten, Nationellt centrum för flexibelt lärande och Hjälpmedelsinstitutet.

Jag har haft sammanträffanden med läromedelsförfattare och läromedelsproducenter, enskilda mindre företag med produktion och distribution av läromedel, delvis med inriktning mot IKT och utveckling av exempelvis talsyntes.

Besök har avlagts för information och diskussion hos ett antal utbildningsanordnare och forskningsinstitutioner som t.ex. Lärarhögskolan i Stockholm, Certec i Lund och några folkhögskolor med specialinriktning mot funktionshinder. Jag har vidare besökt Dövas TV i Leksand. I Hässleholms kommun har utredningen studerat administration och verksamhet inom utbildningsväsendet med inriktning mot funktionshindrade elever och vuxenstudierande.

För att bilda mig en uppfattning om situationen inom internationella organisationer med uppdrag på området har utredningen kontaktat bl.a. Unesco samt avlagt studiebesök i Norge. Vidare har jag rådgjort med FN:s rapportör för handikappfrågor.



I min egenskap av utredare har jag även deltagit i konferenser och medverkat i seminarier samt tagit emot uppvaktningar.

### *Tre undersökningar på uppdrag av kommittén*

Jag har givit tre uppdrag avseende specialundersökningar inom ramen för utredningsarbetet.

Det första uppdraget har lämnats till Staffan Selander, professor i pedagogik. Selander har utarbetat en översikt – *Pedagogiska texter och andra artefakter för kunskap och kommunikation, En översikt över läromedel – perspektiv och forskning*. Studien ger olika aspekter på lärande, läromedel, begreppsdefinitioner och forskning om läromedel generellt.

Selanders studie återfinns som bilaga 2 till detta betänkande.

Det andra avser ekonomi. För att bilda mig en uppfattning om vilka resurser som sammantaget avsatts för läromedel för funktionshindrade under en femårsperiod har jag låtit utarbeta en översikt, *Ekonomisk uppföljning av området läromedel för funktionshindrade*, utförd av konsulten Ingemar Holmen. Denna studie utgör underlag för kapitlet 8. Studien återfinns dessutom i sin helhet som bilaga 3.

Det tredje uppdraget gäller Informations- och KommunikationsTeknik (IKT). Projektledaren Anders Söderberg har tagit fram en översikt – *Betydelsen av IKT vid utveckling, produktion, distribution och användning av läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder*. Dessutom har Specialpedagogiska institutet bidragit med visst underlag.

Samtliga rapporter används som underlag för diskussioner och förslag i betänkandet.

I samverkan med ett par av dessa externa experter har jag hållit två hearings, den ena rörande pedagogiska frågor, den andra kring IKT.

## 1.4 Vissa avgränsningar

### 1.4.1 Målgrupper

#### **Mitt förslag:**

De målgrupper som omfattas av mina förslag är funktionshindrade barn i förskoleverksamhet, barn, ungdomar och vuxna inom det offentliga skolväsendet, sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn, kompletterande utbildningar som berättigar till studiestöd eller statsbidrag samt folkhögskoleutbildning.

Den breda översyn som skall göras enligt direktiven skall bl.a. definiera vilka målgrupper som skall omfattas av det statliga läromedelsåtagandet. Vilka *vuxenstuderande* som omfattas av direktivet är inte klart uttalat, utan överlämnas till utredaren att precisera. Av regeringens proposition *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* framgår att regeringen avser att utöka statens engagemang från att omfatta produktion av läromedel för elever i skolan till att även omfatta studiematerial *för barn i förskolan och vuxna i vuxenutbildningen*. För studerande med funktionshinder i det *offentliga skolväsendet för vuxna* finns för närvarande inte något särskilt läromedelsstöd.

Förskoleklass ingår enligt skollagen 1 kap. i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Det allmänna anordnar pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet.

Av skollagen 2 a kap. framgår att förskoleverksamhet skall utgå från varje barns behov. Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling skall ges den omsorg som deras speciella behov kräver. (*SFS 1997:1212*)

#### *Vuxenstuderande med funktionshinder – vem är vuxenstuderande?*

Jag har övervägt olika möjliga definitioner av vilka vuxenstuderande som skall omfattas av det statliga läromedelsåtagandet.

Enligt skollagen 1 kap. 8 §, Utbildning för vuxna, anordnar det allmänna utbildning för vuxna i form av kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi).

Komvux, särvox och sfi bildar *det offentliga skolväsendet för vuxna*. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas

av det allmänna som komplettering till vuxenutbildningen inom det offentliga skolväsendet för vuxna. (*SFS 1993:800*)

Kommuner och landsting är huvudmän för komvux. Kommunerna är huvudmän för särvox och sfi. Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting vara huvudman för viss utbildning inom särvox. (*SFS 1996:566*)

Det som sägs i skollagen om utvecklingsstörda gäller även dem som har fått ett betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, samt personer med autism eller autismsliknande tillstånd.

Jag kan se vissa problem med att ifråga om statens läromedelsåtagande utgå från en så snäv definition som den enligt skollagen när det gäller vilka vuxenstuderande som skall omfattas.

Visst stöd utgår idag för vuxenstuderande utanför komvux och särvox. Jag återkommer senare med en tydligare redovisning av det statliga stöd som via olika finansieringskällor tillfaller vuxna studerande med funktionshinder. Således finns specialdestinerade, ibland tidsbegränsade, medel att söka för anpassning av studiematerial för vuxna studerande vid exempelvis folkhögskolor eller i studiecirkel. Medlen återfinns bl.a. hos Sisus och Synskadades Riksförbund.

Med det synsätt som gäller i utbildningspolitiken med En skola för alla, Livslångt lärande, kunskapslyft etc. ser jag att en precisering med så vid tolkning som möjligt är önskvärd. Nya utbildningsformer tillkommer ständigt som reser frågan om studierna berättigar till stöd i form av bl.a. anpassade läromedel. Jag kan peka på utbildningsformer mellan gymnasial och högre utbildning som t.ex. KY-utbildningar (kvalificerad yrkesutbildning) och collegeår.

**Definition av vuxenstuderande:**

Vuxna inom det offentliga skolväsendet, sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn, kompletterande utbildningar som berättigar till studiestöd eller statsbidrag samt folkhögskoleutbildning.

Jag har valt att, efter samråd med utredaren för Utredningen om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder samt om vissa insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (S 2001:06), begränsa de grupper av funktionshindrade vuxen-

studerande som bör omfattas av mina förslag till samma grupper som gäller enligt de direktiv som LSS- och hjälpmedelsutredningen har att arbeta efter med undantag för högskolestuderande, en grupp som inte omfattas av mitt utredningsuppdrag.

I LSS- och hjälpmedelsutredningens uppdrag ingår att analysera och lämna förslag till åtgärder avseende hjälpmedelsförsörjningen för barn i förskoleverksamhet, barn, ungdomar och vuxna inom det offentliga skolväsendet, sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn, kompletterande utbildningar som berättigar till studiestöd eller statsbidrag, högskoleutbildning samt folkhögskoleutbildning.

Det faller sig naturligtast för mig att tillämpa samma tolkning av begreppet vuxna eftersom detta torde komma att underlätta i framtida gränsdragnings-situationer rörande frågor kring läromedel/hjälpmedel.

### *Olika funktionshinder*

Jag går i detta betänkande inte in på beskrivningar av olika funktionshinder. Dessa finns utförligt beskrivna i andra skrifter och utredningar, t.ex. FUNKIS-utredningen.

### *Studenter vid universitet och högskolor*

Vuxenstuderande vid universitet och högskolor berörs inte av mitt utredningsuppdrag. Jag kan dock konstatera att funktionshindrade i högre utbildning utgör en växande andel av antalet studenter. Som exempel kan nämnas att vid Stockholms universitet har ca 1 procent av studenterna ett funktionshinder. Särskilda medel avsätts årligen vid universitet och högskolor för särskilda stödåtgärder som assistent, lektor, teckenspråkstolk, anteckningshjälp eller extra undervisning. Stöd för tillgång till studie- och kursmaterial ingår inte i dessa särskilda medel. Såvitt jag erfarit fungerar systemet tillfredsställande och genomförs i samarbete med andra berörda instanser som försäkringskassa, landsting, Sibus och TPB.

## **1.5 Kassetversion**

Detta betänkande finns även som kassett.

## 2 Vad har hänt sedan FUNKIS?

### 2.1 FUNKIS ledde till bl.a. nya myndighetsstrukturer

#### 2.1.1 FUNKIS uppdrag

Den kommitté som i mitten av 1990-talet tillkallades med uppdrag att utreda hur ansvaret för utbildning och omvårdnad i anslutning till utbildning av funktionshindrade elever skulle fördelas mellan stat, kommun och landsting samt vem som skulle finansiera verksamheten antog namnet FUNKIS. Beslutet om tillkallandet av Utredningen (U 1995:14) om funktionshindrade elever i skolan (dir. 1995:134) togs vid regeringssammanträde den 23 november 1995.

I maj 1998 överlämnade utredningen sitt slutbetänkande *FUNKIS -funktionshindrade elever i skolan* (SOU 1998:66).

Enligt sina direktiv skulle utredningen bl.a. utreda såväl den specialpedagogiska konsulentorganisationen som den stödverksamhet som gavs av de dåvarande resurscentren och kunskapscentren. I uppdraget ingick att särskilt pröva ansvarsfördelningen mellan den statliga sektorn och de lokala huvudmännen samt mellan berörda myndigheter. Kommittén skulle särskilt studera samverkan dem emellan och, vid behov, föreslå åtgärder som kunde leda till ökad flexibilitet och effektivitet.

Kommittén skulle dessutom kartlägga *den statliga läromedelsproduktionen* och föreslå hur den kunde effektiviseras. Därvid skulle kommittén särskilt beakta hur den tekniska utvecklingen på området kunde ge ökad kvalitet och högre grad av kostnadseffektivitet. Kommittén skulle föreslå vilken läromedelsproduktion som staten borde stå för och vilken produktion som kunde skötas på en fri läromedelsmarknad, eventuellt med visst produktionsstöd.

Vidare skulle kommittén också belysa eventuella effektivitets- och rationaliseringsvinster av en samordning av Talboks- och Punktskriftbibliotekets (TPB) och Statens institut för handikapp-

frågor i skolans (SIH) läromedelsproduktion alternativt en samordning inom SIH:s läromedelsenheter.

Kommittén skulle redovisa eventuella ekonomiska och organisatoriska konsekvenser av de åtgärder som föreslogs.

### 2.1.2 FUNKIS förslag

De förslag kommittén lade fram i sitt slutbetänkande rörde huvudsakligen organisatoriska frågor. Bl.a. föreslogs att specialskolan skulle upphöra som egen skolform i syfte att markera att målen för och kraven på utbildningen är desamma som för det offentliga skolväsendet.

Kommittén konstaterade att det för att ge elever med funktionshinder förutsättningar för en likvärdig utbildning krävs många olika och samverkande insatser. Detta gäller både inom skolans ram och mellan skola och andra aktörer.

I vardagen är arbetslaget ansvarigt för det pedagogiska arbetet. Stöd till arbetslaget ges i första hand av specialpedagoger på skolan och/eller en kommunal stödfunktion. Statens roll blir då att stödja kommunernas specialpedagoger genom en förändrad stödorganisation med särskild spetskompetens.

Kommittén föreslog en organisatorisk samordning av statens insatser för stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor för elever med funktionshinder. Detta innebar att dåvarande SIH:s konsulentorganisation föreslogs samordnas i *en organisation* med de statliga bidragen till landstingens hörselvårdskonsulenter, kunskapscentren för döva och hörselskadade, rörelsehindrade m.fl., resurscentren vid de riksrekryterande specialskolorna och Tomtebodaskolans resurscenter samt datapedagogerna vid REDAH-centren.

En styrelse med företrädare för såväl stat, kommuner som landsting föreslogs leda och samordna verksamheten, som skulle organiseras i fem geografiska regioner och i fyra riksresurscenter.

Kommittén menade vidare att det även i framtiden kommer att behövas vissa riksresurser för barn och ungdomar som har särskilt ovanliga och från pedagogiska utgångspunkter komplicerade funktionshinder. Dessa borde lyda direkt under styrelsen.

Vad avser *lärarutbildning och lärarfortbildning* konstaterade kommittén att det finns behov av en ökad specialpedagogisk kompetens i den svenska skolan. För att bygga upp denna krävs en

stor flexibilitet i utbildningsutbudet. Dåvarande Lärarutbildningskommittén borde få i uppdrag att beakta dessa frågor. Kommittén betonade även vikten av att kommunerna prioriterar kunskap om elever med funktionshinder i sin kompetensutveckling för skolan.

Beträffande *läromedel för funktionshindrade* föreslog kommittén att det även framgent skulle vara ett statligt åtagande att se till att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel, ges tillgång till sådana läromedel. Vidare föreslogs att det statliga läromedelsåtagandet skulle omfatta elever med funktionshinder inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom jämte elever i motsvarande fristående skolor. Dessutom föreslogs att det offentliga åtagandet i högre grad än i dag skulle stimulera produktion på den fria läromedelsmarknaden.

Beträffande organisation och styrning föreslog kommittén att statens engagemang för läromedelsfrågor även framgent organiseras i myndighetsform och att verksamheten skulle ledas av den styrelse som föreslagits för statens stöd i specialpedagogiska frågor. Olika alternativa organisationsformer hade övervägts – stiftelse, bolag eller myndighet. En samordning inom läromedelsverksamheten till ett ställe i landet vore enligt kommittén inte heller orimlig med tanke på den ringa omfattningen.

Avslutningsvis föreslog kommittén en samordning av dåvarande SIH:s och Skolverkets ansvar för frågor som rör läromedel för elever med funktionshinder och elever med dyslexi under den nya styrelsen för statens stöd i specialpedagogiska frågor, att ingen samordning f.n. borde ske med verksamheten vid TPB samt att en översyn skulle göras av statens engagemang för produktion av läromedel och studiematerial för förskola, skola, vuxenutbildning samt eftergymnasiala studier.

*Upphovsrättslagen* borde ses över, enligt kommittén, för att läromedel skall kunna anpassas i ny teknik.

### 2.1.3 Propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd

I den proposition som regeringen överlämnade till riksdagen den 6 maj 1999, *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* (prop. 1998/99:105) anför regeringen att propositionen syftar bl.a. till att genom en flexibel, samordnad stödorganisation och en utökad resurscenterverksamhet stärka och utveckla statens stöd till

kommunerna. Propositionen innehåller också förslag som syftar till en kvalitativ utveckling av specialskolan för döva och hörselskadade samt den riksrekryterande gymnasieutbildningen för ungdomar med svårt rörelsehinder respektive döva och hörselskadade. Vidare aviseras en satsning på kompetensutveckling för lärare och annan personal i skolan samt pedagogisk forskning om elever med funktionshinder.

Regeringen har, med utgångspunkt i FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet, som en av sina huvudprinciper att utbildning för elever med funktionshinder skall vara integrerad med ordinarie utbildning. Propositionen innehåller såväl satsningar och omprioriteringar inom befintlig kostnadsram som nya satsningar i form av kompetensutveckling av lärare och övrig personal i skolan. Några frågor kräver ytterligare beredning eller utredning, däribland stödorganisation i specialpedagogiska frågor och *läromedel för elever med funktionshinder*.

### Några av regeringens förslag i propositionen

- I 1999 års ekonomiska vårproposition (prop.1998/99:100) beräknades medel för en treårig satsning på kompetensutveckling bl.a. i syfte att stärka förutsättningarna för elever i behov av särskilt stöd, däribland elever med funktionshinder, att nå målen.
- Särskilda medel bör avsättas för att stödja och stimulera pedagogisk forskning inom området elever med funktionshinder.
- Åtgärdsprogram för elever i behov av särskilt stöd bör införas i de skolformer i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom som idag inte omfattas av ett sådant krav, samt i motsvarande fristående skolor. Elever och vårdnadshavare bör ges möjlighet att ta initiativ till utarbetandet av åtgärdsprogrammet.
- En organisationskommitté bör ges i uppdrag att skyndsamt utveckla och lägga förslag om den konkreta utformningen av en förändrad stödorganisation som kan bidra till ökad samverkan mellan stat, kommun och landsting.



- Statens engagemang för produktion av läromedel och studiematerial för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder i förskola, skola och vuxenutbildning bör utredas ytterligare med utgångspunkt i Funkiskommitténs respektive Kunskapslyftskommitténs överväganden och slutsatser.
- Specialskolan som skolform bibehålls för döva och hörselskadade barn, medan målgruppen inte längre skall omfatta syn- eller talskadade barn.
- Staten bör även fortsättningsvis vara huvudman för specialskolorna.
- Nuvarande system med specialskolorna som egna myndigheter med var sin styrelse avvecklas. En gemensam myndighet, under ledning av en styrelse, inrättas. Möjligheten att anordna utbildning i specialskolan i särskilda undervisningsgrupper förlagda till grundskolan tas bort.
- Det bör även i fortsättningen vara möjligt att bedriva utbildning enligt specialinriktade kursplaner men möjligheten bör användas restriktivt.

## 2.2 Riksdagsbehandling av FUNKIS-förslagen

Riksdagsbehandlingen av FUNKIS-förslagen ledde bl.a. till bildandet av två nya myndigheter.

Regeringen föreslog i propositionen *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* (prop. 1998/99:05) ett antal ändringar i skollagen (1985:1100). Utbildningsutskottet ställde sig i sitt av riksdagen bifallna betänkande (bet. 1999/2000:UbU4, rskr. 1999/2000:14) bakom huvuddelen av regeringens förslag. Merparten av ändringarna i skollagen trädde i kraft den 1 juli 2000.

### 2.2.1 Specialskolemyndigheten

Ändringarna innebar bl.a. att specialskolan som skolform behölls för döva, hörselskadade och dövblindfödda elever. Det statliga huvudmannskapet behölls för specialskolorna, men de enskilda skolorna upphörde att vara egna myndigheter och fördes i stället samman i en ny gemensam myndighet, Specialskolemyndigheten.

Den nya myndigheten skall verka för att de mål och riktlinjer förverkligas som riksdag och regering fastställt för myndighetens

ansvarsområde. Myndigheten skall särskilt svara för samordning av resurser, planering, uppföljning och utvecklingsarbete för skol-enheterna i syfte att stödja kvalitetsutveckling i skolorna och uppnå ökad måluppfyllelse.

Sedan riksdagsbeslutet fattats om bildandet av en gemensam myndighet för den statliga specialskolans särskilda enheter beslutade regeringen i november 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att förbereda inrättandet. Utredningen om en gemensam specialskolemyndighet överlämnade rapporten *SPM, Specialskolemyndigheten* i juli 2000.

Specialskolemyndigheten (SPM) bildades den 1 juli 2000, då sex statliga myndigheter slogs samman till en. Myndigheten ansvarar för undervisningen av döva och hörselskadade, döva och hörselskadade med utvecklingsstörning samt dövblindfödda barn och ungdomar i åldrarna 7-17 år.

SPM skall vid de tvåspråkiga – teckenspråk och svenska – specialskolorna erbjuda en undervisning som så långt som möjligt motsvarar den som erbjuds i grundskola och grundsärskola.

Ett annat uppdrag är att förstärka möjligheterna till likvärdighet och kvalitetsutveckling vid de svenska specialskolorna samt att säkerställa en god teckenspråkig miljö på skolorna.

Myndighetens centrala kansli är placerat i Örebro och har ett tiotal anställda. Enligt SPM:s årsredovisning har myndigheten totalt ca 600 årsarbetare.

## 2.2.2 Specialpedagogiska institutet

### **MYS-utredningen ledde till Specialpedagogiska institutet**

Efter beslut i februari 2000 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att samordna statens stöd i specialpedagogiska frågor. Utredningen (U 2000:01) Myndigheten för statens stöd i specialpedagogiska frågor – MYS-utredningen – var till sin karaktär en organisationsutredning inför bildandet den 1 juli 2001 av den nya myndigheten utifrån befintliga myndigheter och organ.

En utgångspunkt för utredningen var regeringens nationella handlingsplan för handikappolitiken som antogs av riksdagen i maj 2000 och som slår fast att en skola för alla innebär att alla barn och ungdomar skall ha möjlighet till en likvärdig skolgång oavsett elevens individuella förutsättningar (prop. 1999/2000:79,

bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240). Enligt handlingsplanen bör elever med funktionshinder på samma sätt som övriga barn och ungdomar ha möjlighet att bo med sina föräldrar eller i deras närhet och gå i en skola i närheten av hemmet. Utredningen hade också i uppgift att väga in den debatt som föregick riksdagens beslut om förändringar när det gäller det specialpedagogiska stödet till barn och ungdomar med funktionshinder enligt de förslag som lagts av FUNKIS-utredningen (prop. 1998/99:105, bet. 1999/UbU4, rskr. 1999/2000:14).

Av MYS-utredningens direktiv (dir. 2000:9) framgår att ”det ansvar som SIH i nuvarande organisation har för läromedelsproduktion initialt skall ingå i den nya myndighetens verksamhet. Detta kan dock komma att omprövas i ett senare skede.” Det heter vidare i direktiven att läromedelsframställningen, i avvaktan på slutsatserna från den aviserade utredningen, även fortsatt tydligt bör särskiljas i den nya myndigheten, Specialpedagogiska institutet, vad avser verksamhet, organisation och ekonomi.

Mot denna bakgrund nöjde sig utredningen med att endast kortfattat ge en beskrivning av myndighetens oförändrade uppdrag rörande läromedelsutveckling och -produktion.

### **Specialpedagogiska institutet**

Specialpedagogiska institutet är en rikstäckande myndighet för statens samlade stöd i specialpedagogiska frågor. Myndigheten är en kunskapsresurs för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder.

Myndigheten bildades den 1 juli 2001 genom sammanslagning av flera olika myndigheter med ansvar inom området. Följande före detta myndigheter ingår: Statens Institut för Handikappfrågor i skolan (SIH), Ekeskolans resurscenter, Tomtebodaskolans resurscenter, Åsbackaskolans resurscenter och Hällsboskolans resurscenter. Dessutom ingår ett antal kunskapscenter inom områdena rörelsehinder, dövhet/hörsel och autism samt ett antal datapedagoger och tidigare hörselvårdskonsulenter vid landstingens pedagogiska hörselvård. Institutet har ca 660 anställda.

Specialpedagogiska institutets uppgift är att ge specialpedagogiskt stöd till kommuner och andra huvudmän för förskola, skola, skolbarnsomsorg och fristående skolor som står under statlig tillsyn. I uppdraget ingår även bl.a. att sprida information och

kunskap inom det specialpedagogiska området samt att initiera och medverka i utvecklingsarbete. En viktig del av institutets verksamhet är anpassning och utveckling av specialpedagogiska läromedel.

I förordningen med instruktion för Specialpedagogiska institutet (SFS 2001:286, ändrad 2002:239) heter det i 6 § beträffande läromedelsproduktion att institutet skall utveckla, framställa och distribuera läromedel för funktionshindrade barn och ungdomar inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och motsvarande utbildningar med enskild huvudman. Institutet skall även informera om lämpliga läromedel som finns på marknaden.

Från och med den 1 januari 2002 har myndigheten även fått ett tilläggsuppdrag att, inom avsatta medel, ge stöd till huvudmännen inom det offentliga skolväsendet för vuxna samt till utveckling av läromedel för vuxenstudier med funktionshinder inom det offentliga skolväsendet och folkhögskolor.

Basen för verksamheten inom Specialpedagogiska institutet är den regionala stödorganisationen vars uppgifter bl.a. är att

- ge råd och handledning till arbetslag, specialpedagoger, rektorer, chefer med flera i deras stöd till enskilda barn, ungdomar och vuxna
- arrangera och medverka i kompetensutveckling
- informera föräldrar, huvudmän m.fl. i specialpedagogiska frågor
- ta initiativ till och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet
- samla in och förmedla forskningsresultat inom området
- ta initiativ till och delta i internationell samverkan.

Myndigheten har sitt huvudkontor i Härnösand samt regionala kontor i Umeå, Stockholm, Örebro, Göteborg och Malmö. Dessutom finns en försäljningsenhet för läromedel i Umeå.

### 2.3 Läromedelsfrågan – ny utredning

FUNKIS förslag att läromedelsfrågorna borde bli föremål för ytterligare utredning kommenterades i regeringens proposition *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* (prop. 1998/99:105) i korthet på följande sätt.

Kommitténs förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens bedömning. Översynen föreslås *även omfatta studiematerial för eftergymnasiala studier.*

Vidare föreslogs en översyn av lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

Flertalet remissinstanser hade instämt i att det fortsatt skall vara ett statligt åtagande att svara för att elever med funktionshinder ges tillgång till läromedel samt att det statliga åtagandet i högre grad än för närvarande skall stimulera produktion på den fria läromedelsmarknaden. Bl.a. framfördes att SIH Läromedel ansågs ha en i det närmaste monopolställning på läromedelssidan för döva och hörselskadade, vilket inte ansågs gagna en flexibel och användarnära utveckling.

Vissa remissinstanser uppmärksammade risken för bristande kompetens i det privata läromedelsföretaget, medan andra menade att kommittén hyste en övertro på företagets intresse att producera denna typ av läromedel. Föreningen Svenska Läromedelsproducenter underströk att stödet måste sättas i relation till den egna statliga produktionskostnaden samt att upphandling borde ske på sedvanligt sätt.

Regeringen ansåg i sin proposition att staten även fortsättningsvis borde ha ett åtagande att se till att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel, ges tillgång till sådana. Vidare hade Kunskapslyftskommittén i sitt delbetänkande *Vuxenutbildning för alla?* (SOU 1999:39) framhållit att utgångspunkten för det fortsatta arbetet borde vara en strävan efter att åstadkomma ett system där *behovet* av anpassad litteratur styr möjligheterna att få stöd och inte utbildningsform eller diagnos.

Regeringen menade vidare, med stöd i såväl FUNKIS-kommittén som Kunskapslyftskommittén, att det behövdes en bredare översyn av statens engagemang inom området. En sådan översyn borde omfatta läromedel och studiematerial för små målgrupper, t.ex. för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder i såväl förskola och skola som vuxenutbildning. FUNKIS-kommitténs förslag, bl.a. när det gäller målen för ett statligt engagemang samt ansvarsfördelningen mellan Skolverket, SIH och Talboks- och Punktskriftsbiblioteket (TPB), borde överlämnas till den aviserade utredningen för bedömning.

I samband med riksdagsbehandlingen av FUNKIS-kommitténs förslag konstaterade Utbildningsutskottet bl.a. att statens engagemang för produktion av läromedel och studiematerial för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder skulle utredas ytterligare. Utgångspunkten skulle vara FUNKIS-kommitténs respek-

tive Kunskapslyftskommitténs överväganden och slutsatser. Direktiv bereddes redan inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

I avvaktan på förevarande utredning har läromedelsfrågorna fortsatt hanterats på "traditionellt" sätt, dvs. motsvarande det som rådde under SIH-tiden, trots de organisatoriska förändringar i fråga om myndighetsstrukturer som FUNKIS-utredningen lett till.

Uppdrag avseende förskola och vuxenstudier har dock tillkommit.

## 2.4 Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)

Regeringens förslag i propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72), som antogs av riksdagen (bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229), syftade till att ge Statens skolor för vuxna (SSV) en vidgad roll mot att i högre grad stödja utvecklingen av distansutbildning och flexibelt lärande i kommunerna.

I regeringens proposition *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15) föreslogs att den del av Distansutbildningsmyndighetens (Distum) verksamhet som var riktad mot folkbildningen skulle sammanföras med verksamheten vid SSV och att ett nationellt centrum för distansutbildning och flexibelt lärande för folkbildning och vuxenutbildning på så sätt skulle inrättas.

Den nya myndigheten inrättades den 1 juli 2001 och består av två skolenheter i Härnösand respektive Norrköping samt ett centralt kansli i Hässleholm. Myndigheten benämns fr.o.m. den 1 januari 2002 Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL).

Enligt sin instruktion skall CFL bl.a. i samarbete med Specialpedagogiska institutet utveckla och tillhandahålla stöd för vuxenstudier som har teckenspråk som första språk.

I budgetpropositionen för 2002 beräknades ca 11 miljoner kronor för utveckling av läromedel som riktar sig till studerande som har teckenspråk som första språk, i samarbete med Specialpedagogiska institutet samt Västanviks och Strömbäcks folkhögskolor.

## 2.5 Aktuella utredningar med uppdrag som tangerar läromedel för funktionshindrade

Strax före tillsättandet av denna kommitté och under utredningsarbetets gång har ett antal andra utredningar tillsatts under såväl Utbildningsdepartementets som andra departements ansvarsområden – utredningar som klart uttalat skall samråda med denna utredning eller ändå har uppdrag som på vissa punkter nära berör frågor kring läromedel för funktionshindrade. De viktigaste beskrivs kortfattat nedan.

### 2.5.1 Utredningen om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder

Genom beslut den 18 oktober 2001 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att analysera vissa frågor på LSS- och hjälpmedelsområdet och lämna förslag till åtgärder (Utredningen (S 2001:06) om vissa hjälpmedel för personer med funktionshinder samt om vissa insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, dir. 2001:81).

Enligt direktiven skall utredaren bl.a. analysera situationen och vid behov föreslå åtgärder på följande områden

- hjälpmedelsförsörjningen för barn i förskoleverksamhet, barn, ungdomar och vuxna inom det offentliga utbildningsväsendet, sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn, kompletterande utbildningar som berättigar till studiestöd eller statsbidrag, högskoleutbildningar samt folkhögskoleutbildning,
- de förändrade förutsättningarna på hjälpmedelsområdet genom utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknologi och digital teknik.

I direktiven framhålls beträffande *hjälpmedel inom utbildning* att en överenskommelse träffades 1984 mellan staten och Landstingsförbundet att sjukvårdshuvudmännen skulle ta över huvudmannskapet för hjälpmedel i undervisningssituationen. Samtidigt tog de även över kostnadsansvaret för att tillhandahålla hjälpmedel för elever med funktionshinder i grundskolan, gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning samt för studenter med funktionshinder vid universitet och högskola. Nuvarande lagstiftning tillämpas dock olika i fråga om vilket ansvar landstingen har för

deltagare på folkhögskolans kurser. Överenskommelsen om att ta över ansvaret gällde bara vissa preciserade grupper, vilket innebär att inte alla med funktionshinder omfattas. Att nu gällande lagstiftning tolkas och tillämpas olika har också medfört oklarheter i fråga om vad som skall anses vara ett *personligt hjälpmedel* för den dagliga livsföringen och landstingets ansvar *eller grundutrustning eller läromedel* och därmed skolhuvudmannens ansvar.

Vidare konstateras att vid utbildning på annan ort än hemorten kan hjälpmedel behövas på två ställen. Det kan gälla studier vid folkhögskolor, universitet och högskolor men även vid t.ex. specialskolor samt riks- och regionalt rekryterande skolor som de riksrekryterande gymnasieutbildningarna för döva, hörselskadade och rörelsehindrade eleverna. Hjälpmedelshanteringen kan då fördröjas på grund av dels svårigheter att bedöma behov på distans, dels oklarheter i kostnads- och ansvarsfördelningen. Elever i samma verksamhet kan också komma att få hjälpmedel enligt olika praxis.

Direktiven framhåller att regeringen, mot bakgrund av de oklarheter som finns när det gäller ansvaret för hjälpmedelsförsörjningen inom hela utbildningsområdet inklusive förskolan, anser att en översyn bör göras. Det finns dessutom anledning att analysera behovet av och ansvaret för finansieringen av hjälpmedel i samband med arbetsmarknadsutbildning, grundläggande företagsförlagd utbildning och s.k. kvalificerad yrkesutbildning.

Utredningsdirektiven berör även den tekniska utvecklingen. Det konstateras att datorer och därtill hörande hjälpmedel har inneburit något av en revolution för många funktionshindrade. Synskadade kan med hjälp av datorn t.ex. söka och behandla information samt få den presenterad på ett tillgängligt sätt genom syntetiskt tal eller punktskrift. Datorn kan med kompletterande utrustning ibland användas som eller ersätta hjälpmedel på en rad områden, t.ex. för mottagning och uppläsning av taltidningar och talböcker samt bild- eller texttelefoni. Andra exempel på teknisk utveckling är nya digitala hörapparater. Samtidigt visar erfarenheter på skillnader mellan landstingen i fråga om vad som förskrivs som hjälpmedel. I takt med teknikutvecklingen uppstår också frågor om vilken huvudman som skall svara för olika typer av hjälpmedel.

I direktiven beskrivs som ett exempel på teknikutvecklingen ett nytt talbokssystem. Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) har under ett antal år tillsammans med andra länder utvecklat en ny digital standard för talböcker som inom några år kommer att



ersätta de gamla kassetbanden och kassetbandspelarna. TPB avser att upphöra med att producera kassettkopior år 2005. Fyra procent av befolkningen är berättigad att låna talböcker. Av dessa personer beräknar TPB att cirka 75 000–90 000 är aktiva talboksläsare. Det har dock visat sig att landstingens syncentraler i varierande grad skriver ut de nya talboksspelarna som hjälpmedel.

### 2.5.2 Utredningen om översyn av utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning

Genom beslut vid regeringssammanträde den 6 december 2001 gavs en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning (Carlbeck-kommittén U 2002:01, dir. 2001:100).

Utgångspunkterna för kommitténs arbete skall vara att utbildningen skall hålla en hög kvalitet och att kontakterna och samverkan mellan elever med och utan utvecklingsstörning skall öka.

Kommittén skall föreslå hur den framtida utbildningen bör utformas t.ex. i fråga om mål, innehåll, organisation och personalens kompetens. Vidare skall kommittén arbeta med två parallella alternativ, nämligen att särskolan och särsvux kvarstår alternativt upphör som egna skolformer.

Utredningen skall enligt direktiven, under alternativet att särskolan och särsvux upphör som skolformer, utreda vilka förutsättningar grundskolan, gymnasieskolan och komvux i dag har att ge utbildning åt elever med utvecklingsstörning. Det kan röra sig om praktiska förutsättningar, t.ex. om lokalerna är handikappanpassade och kan utrustas med sådana hjälpmedel som eleverna kan behöva. Det handlar även om grundskolans, gymnasieskolans och komvux möjligheter och förmåga att anpassa undervisningen efter de aktuella elevernas behov och förutsättningar. Vidare skall kommittén utreda hur man kan tillvarata den kompetens och det kunnande som personalen inom särskolan och särsvux besitter.

Klara beröringspunkter föreligger således i direktiven för särskoleutredningen, LSS- och hjälpmedelsutredningen och läromedelsutredningen. Samråd mellan utredningarna föreskrivs och förslag från LSS- och hjälpmedelsutredningen och läromedelsutredningen skall beaktas i kommitténs arbete.

### 2.5.3 Utvärdering av folkbildningen

Regeringen beslutade den 27 september 2001 att tillkalla en utredare för att planera och genomföra en statlig utvärdering av folkbildningen, dvs. studieförbund och folkhögskolor (dir. 2001:74). Uppgiften är att göra en samlad bedömning av i vad mån statens syften med folkbildningen har infriats.

I direktiven konstateras bl.a. att kulturverksamheten inom folkbildningen bättre än många andra aktörer når människor med funktionshinder, korttidsutbildade och människor med invandrarbakgrund.

Vidare sägs att många personer med funktionshinder fått möjlighet att delta i utbildning och skaffa sig kunskaper för att fungera i samhället genom folkbildningen. Studieförbunden och folkhögskolorna erbjuder personer med funktionshinder studier, möten och samtal med andra människor och kulturaktiviteter. För många har detta lett till ökad livskvalitet och till ökade möjligheter att utvecklas och att ta ansvar.

I direktiven konstateras att folkhögskolan sedan länge tar emot deltagare med svåra och komplicerade funktionshinder för vilka undervisningen och miljön vid skolan har visat sig vara av stor betydelse. Många folkhögskolor har också skaffat sig de specialkunskaper och erfarenheter som krävs för att möta och utbilda människor med funktionshinder. Förutom att erbjuda längre kurser som vänder sig till funktionshindrade anordnar folkhögskolan s.k. anpassningskurser, dvs. korta kurser för vuxna som nyligen drabbats av ett funktionshinder och deras anhöriga. När det gäller finansiering för boende, habilitering osv. för dessa grupper råder det ofta oklarheter om betalningsansvar mellan kommuner och landsting.

Det ingår i utvärderingens uppdrag att bl.a. belysa i vilken utsträckning undervisning och stöd anpassas till olika individers behov.

### 2.5.4 Ny IT-strategi för skolan

Under sommaren 2001 tillsattes en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet för att utarbeta förslag till en ny nationell strategi ”med syfte att ytterligare utveckla, bredda och fördjupa kunnandet

om IT i svensk skola samt att stödja den påbörjade processen att använda IT som ett verktyg för att bättre uppnå läroplanens mål”.

Gruppen presenterade en delrapport under våren 2002 med titeln *Nästa steg – en ny nationell IT-strategi för skolan*.

I delrapporten konstateras att informationstekniken verksamt kan bidra till att skapa öppenhet och tillgänglighet för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder. Man ser framför allt tre utvecklingsområden för IT:s roll i fråga om funktionshindrade elevers lärande – IT ur ett kompensatoriskt, ett specialpedagogiskt och ett kommunikativt perspektiv. Målgrupperna för insatserna skulle vara lärare, specialpedagoger, resursteam, skolledare, dator-tekniker och inköpare, föräldrar, förtroendevalda samt högskolor med lärar- och specialpedagogutbildningar.

### 2.5.5 Mål i mun - förslag till handlingsprogram för svenska språket

I oktober 2000 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lägga fram ett förslag till handlingsprogram för svenska språket. Som programmets syfte angavs dels att främja svenska språkets ställning, dels att alla i Sverige – oavsett språklig och social bakgrund – utifrån sina förutsättningar skall ges likvärdiga möjligheter att tillägna sig svenska språket.

Utredningen, Kommittén för svenska språket (Ku 2000:03), överlämnade i mars 2002 sitt slutbetänkande *Mål i mun. Förslag till handlingsprogram för svenska språket* (SOU 2002:27).

I sitt slutbetänkande behandlar kommittén teckenspråket och dess ställning. Teckenspråket, som är modersmål för cirka tio tusen personer i Sverige, har status som eget språk sedan början av 1980-talet då det i läroplanen för specialskolan fastställdes att teckenspråket är förstaspråk för döva.

Minoritetsspråkskommittén hade tidigare i sitt slutbetänkande 1997 gjort bedömningen att teckenspråket inte skall omfattas av en svensk ratificering av minoritetsspråkskonventionen. Med anledning av det betänkandet gjorde även regering och riksdag bedömningen att teckenspråket inte skall anses vara ett minoritetsspråk eftersom det inte kan anses falla inom ramen för syftet med minoritetsspråkskonventionen.

Riksdagen har senare gett regeringen till känna (bet. 2000/01:KU14) att det är angeläget att teckenspråkets ställ-

ning ses över. Europarådets parlamentariska församling har rekommenderat ministerkommittén att ge de skilda teckenspråken i Europa ett skydd som liknar det som erbjuds i minoritetsspråkskonventionen. Enligt Konstitutionsutskottet är det angeläget att de dövas och hörselskadades rättigheter när det gäller teckenspråket och teckenspråksinformation säkerställs.

Kommittén för svenska språket lägger som ett av sina förslag i slutbetänkandet

- att teckenspråkets ställning skall klargöras. Åtgärder skall vidtas för att stärka och utveckla teckenspråket.

Enligt kommittén finns det flera faktorer som talar för att teckenspråket borde betraktas som ett nationellt minoritetsspråk och man anser att det bör ingå i den aviserade utredningen under Socialdepartementet att utreda och klargöra teckenspråkets ställning samt att lämna förslag till hur denna skulle kunna stärkas. En förstudie har gjorts av Socialdepartementet under hösten 2002.

Kommittén ägnar ett kapitel i sitt slutbetänkande åt olika typer av funktionshinder där den språkliga förmågan i sig på skilda sätt är drabbad. I det kapitlet behandlas vilka åtgärder som vidtas för att underlätta funktionshindrades tillgång till språket. Främst uppmärksammas IT-hjälpmiddel, insatser för synskadade och personer med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi vad gäller tillgång till tidningar, tidskrifter och litteratur samt insatser för hörselskadade för att förbättra möjligheterna för kommunikation på teckenspråk samt tillgång till TV och film.

## 2.6 Utvecklingsplan för skolan

Regeringen överlämnade den 23 maj 2002 till riksdagen sin skrivelse (skr. 2001/02:188) *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbete i förskola, skola och vuxenutbildning*.

Temat för utvecklingsplanen är kvalitet. Utbildningskvaliteten skall stärkas och allas rätt till kunskap och bildning betonas. Regeringen framhåller i skrivelsen bl.a. att den grundläggande inställningen är att alla kan lära mer, men också att alla är olika, har olika sätt att lära eller lär sig i olika takt. Detta innebär i sin tur att elever behöver olika mycket resurser inom ramen för en sammanhållen skola.

Skolan skall präglas av respekt för den enskilda människan. En god värdemätare på kvalitet är hur skolan tar sig an alla elever, även de elever som har svårast att tillägna sig kunskaper.

Utvecklingsplanen innehåller ett kortare avsnitt rörande utbildning för elever med funktionshinder. I detta framhålls att frågor om attityder och bemötande är centrala liksom en ökad specialpedagogisk baskompetens hos arbetslagen i skolan. Förutsättningarna för vuxna studerande med funktionshinder bör stärkas.

Vidare framhålls att ett genomgripande reformarbete har skett de senaste åren för att öka möjligheterna till måluppfyllelse för barn, unga och vuxenstuderande med funktionshinder. Här pekas på bildandet av Specialskolemyndigheten och Specialpedagogiska institutet. Från och med den 1 januari 2002 har Specialpedagogiska institutet i uppdrag att ge specialpedagogiskt stöd även för vuxenutbildningen. Därutöver har medel tillförts för att anpassa och utveckla läromedel för vuxna med funktionshinder, och för att utveckla distansmetoder och IT-läromedel som riktar sig till studerande som har teckenspråk som första språk.

Slutligen anför regeringen att det, med hänsyn till de erfarenheter som Barnombudsmannen (BO) redovisat om mobbning mot barn med funktionshinder i årsrapporten 2002, är viktigt att deras utsatta situation särskilt beaktas.

## **2.7 Myndighetsstrukturen inom det handikappolitiska området**

I budgetpropositionen 2002 (prop. 2002/03:1, utgiftsområde 9) aviserade regeringen sin avsikt att inom kort tillsätta en utredning med uppgift att se över myndighetsstrukturen inom det handikappolitiska området. Utredningens primära syfte skall vara att föreslå en organisation som på ett effektivt och slagkraftigt sätt kan bistå de många aktörerna i deras arbete med genomförandet av den nationella handlingsplanen.

Regeringen pekar på att ett antal statliga myndigheter har fått ett särskilt sektorsansvar. Den rådgivande och pådrivande rollen är idag uppsplittrad på olika myndigheter och andra centrala aktörer med ibland otydlig gränsdragning mellan deras respektive roll och uppgift. Bland aktörerna nämns Handikappombudsmannen (HO), Hjälpmedelsinstitutet (HI), Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) och Socialstyrelsen.

## 2.8 Sammanfattning

Jag har valt att i detta kapitel ge en tämligen omfattande historie-skrivning av skeendena inom området funktionshindrade i utbildningssystemet under de senaste åren, både avseende genomförda organisatoriska reformer i form av tillskapade nya myndigheter och antalet tillsatta utredningar med närliggande uppdrag. Mycket har hänt på kort tid och för icke så initierade läsare kan det vara svårt att finna de nya strukturerna i systemen. Många av de reformer som redan genomförts och resultaten av pågående utredningar kommer sannolikt att knytas samman i framtiden.

Jag har här redogjort för det huvudsakliga innehållet i slutbetänkandet från Utredningen om funktionshindrade elever i skolan – FUNKIS, beredningen av utredningens förslag samt de organisatoriska förändringar den lett till.

De statliga insatserna för elever med funktionshinder i skolan har under de senaste åren omorganiserats så att två nya myndigheter inrättats, nämligen Specialskolemyndigheten (SPM), som ansvarar för specialskolorna för döva och hörselskadade elever, och Specialpedagogiska institutet, vars uppdrag är att ge specialpedagogiskt stöd för barn, elever, ungdomar och vuxna med funktionshinder.

Specialpedagogiska institutet riktar sitt stöd till kommuner och andra huvudmän med ansvar för förskola, skola och skolbarnsomsorg samt vuxenutbildning. En viktig del av verksamheten är anpassning och utveckling av läromedel för elever med funktionshinder.

Det uppdrag FUNKIS-utredningen hade avseende läromedel för funktionshindrade slutfördes aldrig i den meningen att förslag till framtida organisation av de statliga åtagandena lades fram. I stället förordade utredningen en fortsatt beredning av frågorna i form av en särskild läromedelsutredning. I avvaktan på resultat från denna utredning hanteras läromedelsfrågorna fortsatt inom ramen för Specialpedagogiska institutets verksamhet och i stort sett i samma former som tidigare under dåvarande Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH).

Jag återkommer senare till en mer detaljerad beskrivning av de uppdrag som rör läromedel för funktionshindrade och som är fördelade på ett antal olika myndigheter.

I kapitlet har jag vidare kortfattat redogjort för bl.a. de uppdrag som vilar, eller har vilat, på ett antal andra statliga utredningar,

vilkas arbetsuppgifter har beröringspunkter med denna utredning. I vissa fall föreskriver direktiven att samråd skall ske mellan de olika utredningarna och jag återkommer senare till redovisningar av vad dessa lett till.

## 3 Läromedel i tiden

Inom området för mitt utredningsarbete florerar många uttryck utan att vara klart definierade. Det talas om skolans utrustning, elevernas och lärarnas hjälpmedel, läromedel, metodmaterial, handledningar m.m. Det kan synas rimligt att begreppet läromedel hade varit klart definierat som en fastställd avgränsning för utredningsarbetet. Begreppet läromedel är nämligen inte entydigt.

Det finns egentligen inte någon officiellt godtagen definition och skillnaden mellan läromedel och hjälpmedel kan vara hårfin. Den är ofta så oklar att tveksamheter uppstår i ansvarsfrågan.

Huvudmannaskapet i en skolsituation är olika för läromedel och för hjälpmedel. Det är landstingens ansvar att eleverna har de personliga hjälpmedel som är nödvändiga för undervisningen, medan det åligger kommunerna att svara för läromedlen. Olikheter i tolkning mellan olika landsting och olika kommuner leder ofta till godtycklig bedömning i landets olika delar. Detta riskerar naturligtvis att vara till nackdel för den studerande. Olika villkor kan komma att gälla för elever som kommer från olika delar av landet. Detta är särskilt påtagligt på rikstäckande och regionala utbildningar.

En kortare historisk överblick ger dock vid handen att problemet inte är nytt. Jag vill nedan kortfattat belysa bl.a. begreppsdefinitionen av läromedel under de senaste 30-40 åren, särskilt mot bakgrund av att utvecklingen av såväl pedagogik och metodik som teknik lett till att läromedel inte längre är ett så entydigt begrepp som det var när läroboken var förhärskande i skolundervisningen.

### 3.1 En kort tillbakablick

Inom ramen för utredningens arbete har jag uppdragit åt Staffan Selander att utarbeta en översikt över lärandet och läromedlens roll i undervisningen och det pedagogiska tänkandet. Denna översikt



med titeln *Pedagogiska texter och andra artefakter för kunskap och kommunikation, En översikt över läromedel – perspektiv och forskning* återfinns i bilaga 2 till betänkandet. Det skall understrykas att Selanders studie inte är specialinriktad mot elever med funktionshinder utan är en generell betraktelse.

### *Definition*

Selander redovisar i ett avsnitt olika begreppsdefinitioner som förekommit under en längre period och går tillbaka till tidigare utredningar som gjorts om skolans läromedel. Med läromedel avses, enligt Dahllöf och Wallin i en utredning 1969, de informationsförmedlande komponenterna i undervisningen. De kan utgöras av en lärobok med eller utan illustrationer, en film, ett bildband eller ett undervisningsprogram. I rollen som informationsförmedlare ses också läraren som ett läromedel. Läromedlet är konstruerat för att leda mot vissa bestämda mål, vanligen av kognitiv karaktär.

I samma utredning anför dock Ahlström att det knappast är möjligt att finna en definition av läromedel som är tillräckligt snäv för att vara användbar – det fordras snarast ett klassifikations-system.

Pedagogisk uppslagsbok (1996) definierar läromedel som ”pedagogiskt hjälpmedel i undervisningen”.

I Lgr 80 (Läroplan för grundskolan) finner man följande definition: För skolarbetet finns också speciella läromedel, producerade för undervisningen. Tryckt material som täcker väsentliga delar av ett ämne, ämnesgrupp eller kursmoment, måste spela en viktig roll, bl.a. för att ge fasthet och sammanhang i studierna.

Medieutvecklingen har naturligtvis påverkat vad som skall räknas in i läromedelsbegreppet. Regeringen anförde i prop. 1995/96:125 om åtgärder för att bredda och utveckla informationstekniken i skolan att ”genom IT och multimedia kan en helt ny typ av läromedel tas fram. Ett namn som ofta används är läromedia”.

Dessa nedslag i utredningar, förordningar, propositioner m.m. sedan 1960-talet visar att begreppet läromedel har använts på ett mycket vidsträckt och oprecist sätt.

### *Läroboken*

Läroböcker har funnits sedan antiken. Selander pekar på att den moderna läroboken skapades med industrisamhällets skola och den allmänna skolplikten. Läroboken hade flera funktioner – den avgränsade vad som skulle läras ut på de olika skolstadierna, den skulle utgöra navet för verksamheten, hålla eleverna sysselsatta och få alla att arbeta i samma takt. Vidare skulle den också komplettera läraren som inte alltid var så välutbildad.

Enligt Rapport från Läromedelsöversynen 1988 har läroboken en stark ställning inom ramen för det vida läromedelsbegreppet. De flesta lärare vill ha bra läroböcker för sin undervisning och en stor del av läromedelsresurserna används för läroboksinköp. Dock förekommer också *skolarbete utan läroböcker*.

Även om det har förekommit olika definitioner är det uppenbart att lärobok, till skillnad från läromedel, ses som något mer avgränsat och urskiljbart. En lärobok förblir en lärobok även utanför skolan medan definitionen läromedel medför att en och samma text på en gång kan vara och inte vara ett läromedel, beroende på om den används i eller utanför skolan.

Selander har själv (1988) etablerat begreppet *pedagogisk text* i syfte att bryta upp invanda föreställningar om läroböcker/läromedel. Detta öppnar för en vidare förståelse av begreppet text och avgränsar pedagogisk text mot annan slags sakprosa. En pedagogisk text är producerad för en bestämd institutionaliserad användning. Man kan helt pragmatiskt utgå från sammanhanget och därmed göra en kontextuell bestämning såväl vad gäller att avgränsa olika läromedelsgenrer som att förstå vilken textens möjliga innebörd blir.

### **3.2 Finns det någon definition i skolans styrdokument?**

En genomgång av de styrdokument för skolan som finns i form av skollag, olika förordningar, läroplaner och kursplaner ger vid handen att någon definition av begreppet läromedel inte förekommer. I skollagen talas om att eleverna skall ha tillgång till *böcker, skrivmaterial, verktyg och andra hjälpmedel* som behövs för en tidsenlig utbildning.

Nedan görs några nedslag i gällande styrdokument.

## Lagar och förordningar

*Grundskoleförordningen* (SFS 1994:1194), 2 kap, 24 §, innehåller ett avsnitt om läromedel som lyder:

Av 4 kap. 4 § skollagen (1991:1111) framgår att utbildningen i grundskolan skall vara avgiftsfri för eleverna och att de utan kostnad skall ha tillgång till böcker, skrivmaterial, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning.

Särskild vikt skall läggas vid att eleverna i undervisningen har *tillgång till läromedel som täcker väsentliga delar av ett ämne eller ämnesgrupp och som är ägnade att ge fasthet och sammanhang i studierna*. (SFS 1997:599).

För särskolans elever föreskriver skollagen 6 kap. 4 § på samma sätt att det är kommunernas skyldighet att tillse att eleverna utan kostnad skall ha tillgång till *böcker*, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. I verksamheten får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleven.

I *gymnasieförordningen* (SFS 1992:394) nämns ingenting om läromedel liksom inte heller i gällande särskoleförordningar.

*Specialskoleförordningen* (SFS 1995:401), 3 kap. 17 §, innehåller en hänvisning till 7 kap., 4 § skollagen (1985:1100) gällande läromedel som överensstämmer med formuleringarna avseende grundskolan, dvs. eleverna skall utan kostnad ha tillgång till böcker, skrivmaterial, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning.

Särskild vikt skall läggas vid att eleverna i undervisningen har tillgång till *läromedel* som täcker väsentliga delar av ett ämne eller en ämnesgrupp och som är ägnade att ge fasthet och sammanhang i studierna.

Andra förordningar som *förordningen om fristående skolor* (SFS 1996:1206) och *förordningen om kommunal vuxenutbildning* (SFS 1992:403) har inget föreskrivet om läromedel.

Skollagen 9 kap. 7 § föreskriver beträffande fristående skolor att eleverna utan kostnad skall ha tillgång till *böcker*, skrivmateriel, verktyg och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning.

I skollagen, 11 kap., 5 §, föreskrivs att utbildningen i komvux skall vara avgiftsfri för eleverna, om inte annat följer av 21 a § eller 15 kap 6 §. Såvitt gäller *läroböcker*, skrivmateriel, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförliga hjälpmedel som varje elev har

för eget bruk och behåller som sin egendom, får huvudmannen bestämma att hjälpmedlen skall anskaffas av eleverna själva *på egen bekostnad* eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

I övrigt skall hjälpmedel som används i komvux tillhandahållas utan kostnad för eleverna, om inte något annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen.

Vad avser vuxenutbildning för *utvecklingsstörda (särsvux)* gäller enligt 12 kap 8 § skollagen samma bestämmelser som ovan.

Enligt *Förordning om statsbidrag till produktion av vissa läromedel* (SFS 1991:978) får statsbidrag lämnas för produktion av läromedel i ämnen där det är brist på lämpliga läromedel. Vad som avses med läromedel anges inte. Förordningens § 3 gäller frågor om statsbidrag till produktion av läromedel för elever med funktionshinder som prövas hos Specialpedagogiska institutet. Ansökan om statsbidrag görs hos institutet. (SFS 2001:289)

### Läroplaner och kursplaner

I gällande läroplaner och kursplaner nämns inte läromedel som instrument för att uppnå målen. I läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) nämns under Mål att uppnå i grundskolan att varje elev efter genomgången grundskola skall ha uppnått färdigheter i användandet av informationsteknik som ett verktyg för kunskapssökande och lärande. Detta är den enda kopplingen till ett läromedelstänkande i dokumentet.

För grundsärskolan gäller att eleven

- har ökat sin förmåga att söka kunskap och vet var man får hjälp att göra det

samt för träningskolan att eleven har utvecklat sin förmåga

- att kommunicera genom språk, symboler, tecken eller signaler.

### 3.3 Utifrån vilka förutsättningar arbetade FUNKIS med detta?

Eftersom någon *definition* av begreppet läromedel inte förekommer i svenska lagar, förordningar eller läroplaner använde FUNKIS-

utredningen i sina skrivningar en gängse tolkning som härrör från Utredningen om läromedelsmarknaden (SOU 1980:15), vilken definierade att läromedel är *sådant som lärare och elev kommer överens om att använda för att nå uppställda mål*.

Utredningen konstaterade att denna vida tolkning i dagens IT-värld fått ytterligare en dimension i och med att information och kunskap nu finns tillgänglig i nya former. Genom IT och multimedia växer en ny typ av läromedel fram bland de övriga mer traditionella. Det innebär att bl.a. databaser av olika slag, tidningar och tidskrifter i ökande omfattning används för faktasökning.

Oavsett medium är särskilda läromedelsanpassningar i vissa fall en förutsättning för att elever med funktionshinder skall kunna tillgodogöra sig undervisningen.

### 3.4 Specialpedagogiska institutets definition

I ett underlag från Specialpedagogiska institutet i april 2002 definieras läromedel på följande sätt:

- material till elever inklusive lärarhandledning
- fristående handledningar och metodmaterial som stödjer läraren i den specialpedagogiska undervisningen
- utveckling och anpassning av diagnostiskt material.

Den statliga läromedelsframställningen vid institutet utgör ett komplement till det som förlagen gör. Läromedelsavdelningen vid institutet har som affärsidé att ”göra det som inga andra gör”. Detta innebär att för studerande som har behov av läromedel på punktskrift eller i digital form som elektronisk bok eller talbok anpassar institutet förlagsproducerade läromedel. Produkterna används av studerande som är synskadade, dyslektiker, gravt rörelsehindrade och av vissa med utvecklingsstörning som behöver ett talstöd för att kunna läsa och förstå en text.

Enligt institutet innebär den nya tekniken en nära samverkan mellan *tekniska hjälpmedel* och *pedagogiska läromedel*. Gränsdragningen mellan hjälpmedel och läromedel går i ett förenklat avseende i huvudsak mellan den enskilda elevens behov av kompenseringsteknik och det generella läromedlet. Den teknik och den produkt som en enskild funktionshindrad elev behöver för att ha en likvärdig förutsättning för att aktivt delta i studierna på ett likartat sätt som övriga elever är ett hjälpmedel. Pedagogiska

produkter som utvecklas och kan användas av elever med likartade behov är att betrakta som läromedel.

### 3.5 IKT-baserade läromedel vidgar begreppet

Redan i FUNKIS-utredningen konstaterades att den tekniska utvecklingen kommer att lägga ytterligare en dimension till begreppet läromedel. I mitt uppdrag ingår även att belysa möjligheterna att möta ett utökat statligt åtagande på läromedelsområdet genom utnyttjande av IT-teknik. Jag har i detta syfte låtit ta fram en studie med titeln *Betydelsen av IKT vid utveckling, produktion, distribution och användning av läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder*, utarbetad av Anders Söderberg. Jag bygger en del av mina senare resonemang på detta material.

Söderberg har i studien en definition av IKT-baserat läromedel som lyder: Med IKT-baserat läromedel avses en digitalt baserad informationskälla som för en person, med eller utan funktionshinder, i en inlärnings- eller träningsituation kan fungera som läromedel. Produkten är huvudsakligen utvecklad i digital miljö och avsedd att för användaren presenteras i en datorbaserad miljö. För personer med funktionshinder är denna vanligen kompletterad med ett datorbaserat kommunikationshjälpmedel. Lagrings- och distributionsmediet kan variera.

Multimediabaserad programvara med bild, ljud, animering och video erbjuder mycket goda möjligheter om producenten samtidigt erbjuder inställningsmöjligheter och utformning av gränssnitt som gör det möjligt för användaren att själv välja sätt att ta del av innehållet, t.ex. via ljud istället för bild eller tvärtom. Behoven är olika och detta måste avspeglas i en genomtänkt programutveckling.

Jag kommer längre fram att närmare gå in på de möjligheter som erbjuds funktionshindrade att finna alternativa inlärningsmodeller och instrument för detta.

### 3.6 Arbetsgruppen för en ny IT-strategi för skolan

I sin slutrapport (2002) har Arbetsgruppen för en ny IT-strategi för skolan ett avsnitt med rubriken *Vad är ett läromedel?*. Visserligen omhandlar rapporten IT-baserade läromedel, men det innebär

inte att man kan kringgå en diskussion om vad ett *läromedel* generellt kan anses vara.

De datorbaserade produkter som skall underlätta lärande benämns omväxlande IT-baserade läromedel, digitala läromedel och pedagogisk programvara. Arbetsgruppen konstaterar att den traditionella uppfattningen är att läromedel är material som producerats för att användas i undervisningssituationer i skolan, men i förarbetena till 1994 års läroplan för grundskolan ges följande definition: Läromedel är sådant som lärare och elever väljer att använda för att uppnå uppsatta mål. Läromedel kan med andra ord vara *allt* som en lärare använder utifrån en pedagogisk idé i arbetet med eleverna och deras lärande. Det har hittills oftast varit en lärobok men kan vara en sten, en upplevelse, ett datorprogram.

Arbetsgruppen konstaterar vidare att en gemensam begrepps värld är en förutsättning för en långsiktig utveckling och betonar att en kraftfull satsning bör göras på forsknings- och utvecklingsarbete avseende definitioner, begreppsbyggnad, innehållsdesign och pedagogisk design. Det behövs tydligare definitioner och överenskomelser t.ex. om vad som avses med begrepp som *lärobjekt*, *lärkomponenter*, *lärmiljöer* osv.

### 3.7 Hur ser andra länder på definitioner?

För att kunna göra jämförelser mellan olika sätt att se på och hantera begreppet läromedel har jag sökt efter definitioner som används i andra länder. Jag kan konstatera att det är svårt att finna exempel på renodlad, nationell lagstiftning kring frågorna. Det är ofta en fråga som löses på lokal nivå. I USA finns, så vitt jag inhämtat, inte ens en delstatslösning på frågorna utan besluten ligger t.o.m. på lokal skolnivå. Jag vill dock här peka på att man i Norge har en detaljerad reglering av begreppet läromedel även avseende funktionshindrade elever.

Den norska lagstiftningen har exempelvis en definition av begreppet läromedel som jag finner det intressant att återge utdrag ur. (Författningstexter m.m. är fria översättningar från norska.)

I den norska *lagen* om grundskola och gymnasieskola heter det att "Undervisningen skall anpassas för den enskilda elevens och lärlingens förmåga och förutsättningar..." och ett av de överordnade målen i *läroplanen* för grundskola, gymnasieskola och vuxenundervisning är anpassning av undervisningen till den

enskilda eleven. Vidare slås det fast att det är statens *plikt* att sörja för särskilt tillrättalagda läromedel: ”Departementet skall sörja för att läroböcker och andra läromedel utarbetas för specialundervisningen...”

Barn, unga och vuxna med behov av särskilt tillrättalagd undervisning har lagstadgad rätt till detta. Dessutom gäller särskilda rättigheter för

- elever med teckenspråk som första språk
- blinda och starkt synsvaga användare av punktskrift.

”Elever som har teckenspråk som första språk har rätt till undervisning i grundskolan i och på teckenspråk.” Enligt samma paragraf har även barn som inte nått skolpliktig ålder, men som har särskilda behov av teckenspråk, rätt till sådan undervisning.

För elever i gymnasieskolan med teckenspråk som första språk föreskrivs att de har rätt att välja gymnasieutbildning i och på teckenspråk i en teckenspråkig miljö eller rätt till att använda tolk i reguljär gymnasieskola. Detsamma gäller vuxna som går i gymnasial utbildning.

Likalydande regler gäller för starkt synsvaga och blinda elever som har rätt till nödvändig undervisning i punktskrift och bruk av nödvändiga tekniska hjälpmedel.

### *Läromedel i en skola för alla – principer och definitioner*

Läromedel kan vara ett medel för att uppnå målet för en skola för alla – en skola som har som uppgift att erbjuda varje individ en relevant undervisning och optimala utvecklingsmöjligheter. Läroplanen L97 fastlade principer som resulterat i en ny innebörd i begreppet läromedel, ett begrepp som omfattar användning av elektroniska läromedel, nya arbetssätt och ett tillrättaläggande med utgångspunkt från elevens förutsättningar.

Begreppet läromedel definieras i den norska skollagen på följande sätt:

”Med läromedel förstås alla tryckta eller icke tryckta element, enstaka eller sådana som ingår i en helhet, och som enskilt eller tillsammans täcker väsentliga delar av de generella målen i läroplanen, eller väsentliga delar av målen, lärostoffet, huvudmomenten eller huvuddelen inom ett ämne efter läroplanen för en viss årskurs eller kurs.”



Lagen förutsätter att ett läromedel är något som eleven använder regelmässigt.

I St.meld nr 29 (1994–95) Om principer och riktlinjer för den 10-åriga grundskolan – en ny handlingsplan, används ett utvidgat läromedelsbegrepp:

”Läromedel omfattar allt som används i en inlärningssituation, och som är meningsbärande i sig självt. Läromedel omfattar texter, programvara, ljud och bild och läroböcker som producerats för att tjäna vissa undervisningsmål, men det kan också vara material som ursprungligen var avsett för andra ändamål, t.ex. tidningsartiklar, spelfilm eller skönlitteratur.”

Begreppet ”särskilt anpassade läromedel” faller in under båda ovanstående aspekter på läromedelsbegreppet, men används om en smalare målgrupp, dvs. elever med behov av särskild tillrättläggning. I handlingsplanen beskrivs det på följande sätt:

”Särskilt tillrättlagda läromedel är läromedel som utvecklats mot bakgrund av kunskap om

- behov hos barn, unga och vuxna av särskild tillrättläggning
- vad som hämmar och befrämjar inlärning.”

### 3.8 Alternativa kommunikationsmedel

Några alternativa kommunikationsmedel som de internationella symbolspråken Bliss och Pictogram betraktas vid Specialpedagogiska institutet som läromedel och institutet ansvarar för utvecklingen av dem i Sverige.

Få läromedel produceras på dessa ”språk” och användningsområdet är ytterst begränsat.

Framställningar finns för att få dessa kommunikationsverktyg erkända som minoritetsspråk. De anses dock inte uppfylla kraven på att vara språk, varför jag inte inkluderar dessa i mina bedömningar och definitioner kring begreppet läromedel.

### 3.9 Svensk verklighet – från diskborste till dataprogram

Begreppet läromedel täcker in ett brett register av olika produkter, mer eller mindre avancerat utformade. Jag har under mitt utredningsarbete vid besök hos utbildningsanordnare på olika nivåer i

skolsystemet mött stor uppfinningsrikedom vad avser val av läromedel anpassade efter den enskilda elevens behov.

Så kan en enkel diskborste fylla en funktion som läromedel för gravt funktionshindrade barn när det gäller sinnesträning och uppbyggande av känsla för form, ljud och strukturer.

Den andra ytterligheten är mycket avancerade datorprogram med kopplingar till talsyntes och teckenspråkstolkning. Jag redogör i ett senare avsnitt närmare för detta. För läraren i fråga spelar det inte någon större roll om läromedlet är beroende av ett mer komplicerat hjälpmedel för att fungera i en inlärningsituation och därmed ställer sig dyrare i anskaffning. Det är slutligen fråga om skolledningens ansvarstagande och skolpersonalens ansvar att ha god kunskap om den enskilda elevens behov och förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen samt god pedagogik. Lärarnas kompetens är förutsättningen för att de funktionshindrade eleverna och studerandena skall få en likvärdig utbildning oavsett var i landet de befinner sig.

Gränsdragningen mellan läromedel och hjälpmedel torde vara irrelevant för användaren, men eftersom det är en viktig kostnadsfråga för respektive huvudman har jag funnit det nödvändigt att söka skapa en sorts avgränsande definition av begreppet läromedel.

### 3.10 Skall läromedel kallas något annat?

Som utgångspunkt för mina fortsatta överväganden har jag tagit ställning till två grundläggande frågor, nämligen definitionen av begreppet läromedel och gränsdragningen mellan läromedel, utrustning och hjälpmedel.

#### **Min bedömning**

I direktiven för min utredning talas det om *pedagogiskt material* när det gäller förskolan. Sådant färdighetstränande material kan användas också i skolan, heter det vidare. Det har visat sig att tidiga insatser har stor betydelse för barnens kognitiva utveckling. De statliga läromedelsinsatserna har i begränsad omfattning innefattat färdighetstränande material för förskolan och har huvudsakligen gällt barn med synskada. Förskolans pedagogiska roll har stärkts genom en egen läroplan för förskolan (Lpfö 98) och yngre ålders-

grupper kommer nu att omfattas av möjligheten att delta i förskoleverksamhet. De insatser som hittills funnits för främst barn med synskada har gjorts utan formellt uppdrag. Genom det vidgade uppdraget för statliga åtaganden på läromedelsområdet kan man förvänta sig ökad utveckling och produktion av material för förskoleåldrarna. Det blir dock inte i ordets egentliga betydelse fråga om regelrätta läromedel, utan fortsatt snarare färdighetstränande pedagogiskt tillrättalagt material.

Undervisningssituationen i skolan förändras ständigt, nya lärsituationer uppstår, pedagogik och metodik omprövas. Jag har redovisat några av dessa tankegångar i kapitel 4. Man kan lära – inhämta kunskaper – genom ensamstudier, i grupp, i dialog med lärare och kamrater. Det är en fråga om många komponenter och undervisningsstilar i lärprocessen. I kringsamhället inhämtar man information liksom via Internet och andra otraditionella lärverktyg inför lösandet av sina arbetsuppgifter. Alla dessa otraditionella informations- och kunskapskällor fungerar, som jag ser det, som läromedel först när de återfinns och används i en inlärnings-situation då det gäller att bibringa den studerande de kunskaper som behövs för att nå målen för den aktuella utbildningsvägen enligt läroplaner och andra styrdokument.

Det är viktigt att betona att det i användandet av exempelvis Internet som läromedel måste ingå att lära sig att hantera informationen på rätt sätt, att lära sig att kritiskt granska, sovra i och ifrågasätta det inhämtade materialet.

I diskussionerna under utredningsarbetets gång har många olika begrepp och termer ventilerats som möjliga ersättare för det gamla läromedelsbegreppet. Man har exempelvis talat om material som är kunskapsbärande (jfr den norska definitionen) eller kunskapsöverförande. Jag gör bedömningen att sådana begrepp enbart bidrar till att luckra upp de uppfattningar om vad ett läromedel egentligen är som trots allt finns i det allmänna medvetandet. Det skulle dessutom vara mycket svårt att författningsmässigt precisera vad som skulle avses med ett sådant material.

Jag har stannat för att fortsättningsvis använda begreppet läromedel som är väl inarbetat. Det vidgade perspektivet på läromedel som exempelvis IKT medför ändrar inget i sak så länge man med läromedel avser något slags material som används i en inlärnings-situation med eller utan hjälp av hjälpmedel.

Med en mer exakt formulerad definition riskerar man att låsa sig vid ett statiskt tänkande som sannolikt inte skulle bidra till ett

flexibelt sätt att finna individuella lösningar utgående från den enskilda elevens specifika behov. Så länge skiljelinjen mellan utrustning, hjälpmedel och läromedel i stort är klar torde inte någon tvekan uppstå om huvudmannens ansvar, vilket är till gagn för eleven som därmed inte behöver utsättas för långdragna gränsdragningsdiskussioner.

Begreppet *läromedel* kommer fortsättningsvis i mina förslag att avse allt sådant material och sådana lärverktyg som används i inlärningsituationer i de olika delar av utbildningsväsendet som omfattas av mina direktiv.

### 3.11 Sammanfattning

Jag har mot bakgrund av dels inhämtade erfarenheter från besök och samtal, dels historieskrivning samt resonemang med representanter för de olika intressegrupper jag engagerat i utredningsarbetet m.m. kommit fram till att den lämpligaste beteckningen att fortsatt använda är begreppet läromedel för det material och de lärverktyg som används i undervisningen på alla stadier i utbildningsväsendet som berörs av mina direktiv för att nå de mål som är uppställda för utbildningen i fråga.

I enlighet med mina direktiv har jag samrått med den särskilda utredaren i LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) och de båda sekretariaten samt experter i respektive utredning har under hösten 2002 haft fortlöpande kontakt. Ambitionen för båda utredningarna har varit att ena sig om gemensam målgrupp för sina kommande förslag och söka finna en gemensam gränsdragning beträffande definitioner av läromedel respektive hjälpmedel. Med sådana gemensamma utgångspunkter torde framtida beslut mot bakgrund av utredningarnas förslag bli lättare att utforma.

Utgångspunkten för båda utredningarna har varit att den enskilda individens behov skall vara styrande för vilka läromedel respektive hjälpmedel vederbörande skall ha rätt till i sin lärsituation. Det är angeläget att avlägsna sig från det diagnos-tänkande som länge styrt tilldelningen av läromedel och hjälpmedel. Den enskilda elevens behov skall styra anskaffning av läromedel och eleven skall ha tillgång till ett undervisningsmaterial som motsvarar övrigas i undervisningssituationen. Materialet kan vara en fullt likvärdigt anpassning eller ett för tillfället specialframtaget

motsvarande material, som fyller de krav på kvalitet som måste ställas.

Ett uppdrag enligt mina direktiv har varit att precisera vilka grupper av vuxenstuderande som skall omfattas av mina förslag. Genom att samordna målgrupperna för de båda utredningarna underlättas framtida ställningstaganden även i fråga om hjälpmedelsförsörjningen (jfr avsnitt 1.4.1).

Jag har ovan redogjort för min syn på begreppet läromedel och den förhållandevis breda tolkning jag gör utgående från att det är elevens behov som styr läromedelsförsörjningen. För att kunna tillgodogöra sig innehållet i läromedlet behövs ofta utrustning och eventuellt personliga hjälpmedel.

För att en funktionshindrad elev skall kunna inhämta de kunskaper som krävs enligt de mål som uppställts för utbildningen i fråga finns i vissa fall behov av utrustning i form av exempelvis dator både i skolan och i hemmet. Utrustningen kan även innebära förstärkningar av datorkapacitet, textförstoring eller talsyntes.

Det ligger inte i mitt utredningsuppdrag att dra gränser mellan läromedel, hjälpmedel och utrustning. Vilken utrustning som behövs för att en elev skall kunna tillgodogöra sig undervisningen och nå de uppställda utbildningsmålen avgörs från fall till fall utgående från elevens behov av läromedel och i samråd mellan elev, lärare och andra berörda, däribland ansvarig huvudman.

Det är i detta sammanhang viktigt att peka på att kvalitetssäkring och tillsynsansvar fungerar tillfredsställande för att likvärdighetskraven skall uppfyllas.

## 4 Pedagogiken, individens behov och pedagogen

### 4.1 Metodik, pedagogik och didaktik

Enligt direktiven skall mina förslag utgå från en analys av de förutsättningar som gäller i förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Vidare skall jag analysera behovet av anpassade läromedel och pedagogiska material för olika målgrupper med särskild inriktning på behovet av anpassade pedagogiska material för barn med olika funktionshinder i förskolan samt för vuxna med funktionshinder i vuxenutbildningen.

Flera av uppdragen till utredningen tangerar och berör den pedagogiska utvecklingen och diskussionen såväl inom samhället i stort som inom skolans område specifikt. Exempelvis innebär utvecklingen av Informations- och kommunikationsteknik (IKT) att de studerande kan hämta alltmer information via Internet. Det råder sällan brist på information i något ämne. Snarare kan all den tillgängliga informationen upplevas vara så omfattande att de studerande har svårigheter att sortera, värdera och göra urval. Men IKT innebär inte bara nya sätt att samla information utan också att arbetssätt och arbetsmetoder genomgår förändringar.

Det är inom och för denna nya lärmiljö som läromedel kommer att utvecklas och produceras. Jag finner det därför angeläget att lägga ett bredare perspektiv på området läromedel för funktionshindrade och relatera till aktuell metodik, pedagogik och didaktik. Jag har uppdragit åt Staffan Selander, Lärarhögskolan i Stockholm, att utarbeta en översikt över lärandet, läromedlens roll i undervisningen och det pedagogiska tänkandet sett i ett historiskt perspektiv. Hans rapport – *Pedagogiska texter och andra artefakter för kunskap och kommunikation* återfinns i bilaga 2. Förutom avsnittet om FoU samt det om begreppsdefinitioner kring läromedel och läroböcker vill jag här lyfta fram vissa nyckelfaktorer som berör utredningens område. I övrigt hänvisar jag till bilagan.

### *Verktyg*

Språket är enligt Selander det mest centrala verktyget (artefakten) för vår kommunikation och en stor del av den sker i form av utbyte av symboler och metaforer. Det talade och det skrivna språket liksom bildspråket och matematik är exempel på sådana verktyg. Utöver språket finns och används andra artefakter i en utbildningssituation såsom planscher, mikroskop, räknedosor, datorer etc. Det är uppenbart att alla, inte bara funktionshindrade, bl.a. som en följd av den tekniska utvecklingen använder hjälpmedel eller verktyg av olika slag för kommunikation och lärande. I detta sammanhang suddas gränserna mellan läromedel och hjälpmedel ut.

### *Samtalets och textens betydelse*

I en kort översikt som utgår från samtalets och textens betydelse gör Selander en beskrivning av och benämner fyra genom historien idealtypiska undervisningssituationer.

*Trädgården* representerar den period (klassisk grekisk) då samtalet var viktigare än texter. Det talade och det avlyssnade ordet var de centrala verktygen inom undervisningen.

Det medeltida *klostret* stod för organiserad undervisning där samtalet också var viktigt men fokus låg inte på det fria ordet och talekonsten utan mer på arbetsdisciplin, kontemplation och produktion.

I brytpunkten mellan jordbrukssamhället och industrialismen utvecklades system för massutbildning. Katederundervisningen med läraren som central organisatör och övervakare var kännetecknande för denna tredje undervisningssituation som Selander kallar *panoptikum*. Läroboken fick en alltmer central betydelse i undervisningen och lärandet förflyttades från tala/lyssna till skriva/läsa. Med ordet i skrift blev det möjligt att organisera kunskapen i hierarkier.

Den fjärde idealtypen, i vilken dagens samhälle delvis befinner sig, kan beskrivas som *laboratoriet/parlamentet*. Den kännetecknas av en sammanlänkning av platsen där man gör experiment, testar idéer och söker ny information med platsen där man tillsammans prövar argument och ställningstaganden. Denna undervisningsform uttrycker nya ömsesidiga relationer mellan lärare och studerande. Tillgänglig informationsmängd är så omfattande att den inte längre

kan mötas med detaljinformation i läroböckerna. Sammanhang, överblick och relation till ”den egna världen” blir förutsättningar för individens förmåga att tillägna sig kunskap och förstå hur andra har tänkt. Läraren blir (åter) pedagogen/didaktikern som leder och visar vägen. Rollen blir enligt Selander advokatens, som ser eleven som sin uppdragsgivare.

Avsikten med redovisningen är inte att finna någon metodik som är bättre eller sämre utan att förstå det handlingsutrymme som ges och har givits lärare och elever i olika skeden och att förstå den roll olika pedagogiska texter spelar i olika utbildningssystem. I ett framtidsperspektiv och med stöd i dagens tankar om en skola för alla får den aktuella pedagogiken betydelse för funktionshinderades möjlighet till delaktighet i undervisningen.

### *Kunskap och lärande*

Lärdom och kunskap hämtas inte bara i klassrummet och genom hemuppgifter. Mycket av lärandet sker också under fritiden. I dagens skola som baseras på laboratoriet/parlamentet blir förmågan till omdöme och praktiskt kunnande allt viktigare som komplement till kunskaper grundade på logik och rationellt tänkande. Selander menar att

om vi ser meningsfullt, kommunikativt handlande i skolan som något som skall inbegripa både sakpåståenden, värdeomdömen och normer samt känslor och önskningsar får detta konsekvenser för hur skolans verksamhet organiseras. Förändringen av synen på skolkunskap förändrar också synen på vad en lärobok skall innehålla och hur den skall fungera i en pågående kommunikativ process.

Det motsägelsefulla i dagens skola är enligt Selander att samtidigt som skolan arbetar med elevens motivation och engagemang använder man sig av läromedel som är uppbyggda kring faktapåståenden och som saknar känslodimensionen. Läroböcker har inte självklart varit effektiva i sin kommunikation. En omsvängning är på väg, mycket beroende på nya elevkategorier, ny teknik och nytt tänkande kring vad en kurs eller ett ämne är.

Designaspekter blir alltmer relevanta även för läroböcker. Begreppet design används inte endast vad gäller formgivning utan exempelvis också i kommunikativa sammanhang. Inom området läromedel för funktionshinderade används allt oftare begreppet *Design för alla* som betonar en utformning som redan från början



beaktar tillgänglighetsbehoven. I detta fall syftar det till att läromedlen redan från början produceras i flera olika format, s.k. multimediaformat och därmed görs tillgängliga för flera och större grupper. Inom forskning och utvecklingsarbetet intresserar enligt Selander forskare sig alltmer för design i skolans värld. Den pedagogiska och didaktiska forskning som idag inriktar sig mot designfrågor försöker också bryta mot invanda föreställningar och nedärvda traditioner om vad undervisning, skolämne och lärande är eller bör vara.

En del av dagens läromedel är utformade med ambitionen att vara den "enda och allomfattande" texten samtidigt som den ger anvisningar och medföljande lärarhandledningar med text som är dold för eleverna. Detta försvårar för eleverna att förstå koden för hur undervisningen är upplagd och vilka mål den skall leda till.

Synen på lärande har starkt förändrats från lärarstyrd, instruerad och nivågrupperad till lärandecentrerad, undersökande, interaktiv och samverkande undervisning som bedöms efter förmåga att lösa problem. Sättet att lära beskrivs enligt Selander med begreppet lärstilar i tre olika variabler, den mentala, den emotionella och den fysiska. Att undervisa med utgångspunkt i elevernas olika lärstilar innebär att man tar hänsyn till deras olika sätt att såväl lära in som att lära ut kunskaper och färdigheter.

Skolans roll har förändrats. Synen på lärandet och det pedagogiska arbetet har också förändrats. Lärandet bygger idag alltmer på samverkan, kommunikation och problemlösning. Den nya inriktningen i pedagogiken där idéer testas och argumenten prövas förutsätter ett individuellt hänsynstagande. I en sådan lärmiljö, som tar hänsyn till individens behov finns det goda möjligheter för den funktionshindrade att finna sig väl tillrätta.

Den tekniska utvecklingen genom IKT har, när den nyttjas rätt, starkt bidragit till att underlätta för många funktionshindrade att aktivt delta i klassens/gruppens gemensamma lärande. Anpassning av redan befintliga läromedel, utveckling av kompensatoriska verktyg och nyproduktion av läromedel direktdestinerade till funktionshindrade har blivit en realitet genom den snabba tekniska utvecklingen.

## 4.2 Funktionshinder

Totalt återfanns 2,2 miljoner invånare, dvs. var fjärde person i Sverige, i någon form av undervisning år 2000. Av dessa fanns 470 000 inom barnomsorg och förskoleverksamhet, 900 000 inom ungdomsskolan och 800 000 inom vuxenutbildningen.

Den målgrupp som jag enligt direktiven för denna utredning har att utgå ifrån är barn, elever och vuxna med funktionshinder inom förskola, skola och vuxenutbildning. Exakta uppgifter kring hur många personer som ingår i denna målgrupp går inte att få fram. Det finns idag inte någon exakt kartläggning över hur många barn, skolelever och vuxenstudierande som har ett eller flera funktionshinder. Mätproblem infinner sig redan vid en definition av det specifika funktionshindret. Grupperna är inte statiska vilket medför att definition och grad av uppmärksamhet för vissa handikapp varierar över tiden. Till detta kommer att personerna kan ha flera funktionshinder och att det därmed finns risk att de redovisas dubbelt. Dessutom finns det faktiska förändringar i de olika grupperna av funktionshinder. Detta kan bl.a. bero på att dagens utveckling skapar möjligheter att behandla och förebygga funktionsnedsättningar och undanröja handikapp på sätt som det inte fanns möjligheter att göra tidigare.

Mot bakgrund av Världshälsoorganisationens (WHO) definitioner<sup>1</sup> och FN:s standardregler<sup>2</sup> kan en icke obetydlig del av Sveriges befolkning inrymmas under begreppet personer med funktionshinder. Enligt Hjälpmedelsinstitutet (HI) finns det minst 1,2 miljoner människor i Sverige som kan antas ha någon form av permanent funktionsnedsättning. Dessa siffror överensstämmer med de resultat som kommit fram i den undersökning Statistiska Centralbyrån (SCB) och Arbetsmarknadsstyrelsen år 2000 genomförde kring *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionshinder*. I den redovisas att drygt var femte individ mellan 16 och 64 år själv uppger sig ha någon form av funktionsnedsättning. Det bör observeras att merparten befinner sig utanför utbildningssystemen och/eller har uppnått pensionsålder.

---

<sup>1</sup> Redovisas i International Classifications of Functioning, Disability and Health, (WHO, Geneve 2001).

<sup>2</sup> Standardregler för att tillförsäkra människor med funktionshinder delaktighet och jämlikhet; United Nations, Utrikesdepartementet och Socialdepartementet (Stockholm, 1995).

#### 4.2.1 Studerande med funktionshinder

Jag kan konstatera att i förhållande till det totala antalet, 2,2 miljoner studerande, är det relativt få personer med funktionshinder som utgör grund för behovet av anpassade läromedel i enlighet med den målgruppsdefinition jag gjorde i kapitel 1. Jag kommer i fortsättningen, i enlighet med nedanstående uppgifter, att utgå från att den totala målgruppen för mitt utredningsarbete utgörs av drygt 50 000 barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder.

Statens skolverk sammanställer årligen en rapport som beskriver skolan i siffror. Fram till och med år 1998/99 finns det också underlag som beskriver i vilken omfattning funktionshindrade finns representerade i olika skolformer. Från och med mätningarna år 1999 har redovisningarna ändrats vilket försvårar en jämförelse över tid. Enligt statistiska uppgifter från Statens skolverks rapport – *Beskrivande data från skolverket 1998/99* fanns det vid den tidpunkten omkring 29 500 studerande med funktionshinder inom ungdomsskolan.

Folkbildningsrådet har med hjälp av Statistiska Centralbyrån (SCB) i sin verksamhetsrapportering för hösten 2001 redovisat att det fanns 10 500 deltagare med funktionshinder i statsbidragsberättigade folkhögskolekurser.

Många vuxna med funktionshinder deltar också inom kommunal vuxenutbildning. Enligt tabell 6.10 i Kunskapsbygget 2000 – *det livslånga lärandet* (SOU 2000:28) fanns det inom den kommunala vuxenutbildningen 175 000 helårsstuderande år 2000. Omkring 6 procent eller 10 500 av dessa beräknades vara studerande med funktionshinder.

Uppskattningsvis är det 2–3 procent av de studerande som befinner sig i en lärsituation med behov av anpassade läromedel.

#### 4.3 Vad skall styra valet av läromedel?

Två grundläggande aspekter styr läromedelförsörjningen för personer med funktionshinder. Den ena baseras på individens behov och den andra utgår från de krav på tillgänglighet som bl.a. tydliggörs i propositionen *Från patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken* (prop. 1999/2000:79).

I direktiven för min utredning uttalas tydligt att utgångspunkten för den breda översyn som skall göras av statens åtagande för läromedel och studiematerial för funktionshindrade bör vara att söka åstadkomma ett system där behovet av anpassade läromedel styr möjligheten att få stöd – inte i första hand ålder, diagnos eller verksamhetsform. Detta synsätt redovisades av regeringen redan i propositionen, *Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd* (prop. 1998/99:105). Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att staten även fortsättningsvis bör ha ett åtagande att se till att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel, ges tillgång till sådana.

Även Kunskapslyftskommittén framhöll i sitt delbetänkande *Vuxenutbildning för alla?* (SOU 1999:39) att utgångspunkten för det fortsatta arbetet bör vara en strävan efter att åstadkomma ett läromedelssystem där *behovet* av anpassad litteratur styr möjligheterna att få stöd, inte utbildningsform eller diagnos. Kommittén ansåg vidare att det inte får finnas några återvändsgränder inom utbildningsväsendet eller andra hinder för individen att skraddarsy sin utbildning. Vidare poängterades att särskilda satsningar krävs för att motverka att individer med funktionshinder hamnar vid sidan av utvecklingen.

I propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72) framhåller regeringen att vuxenutbildningen skall tillgodose människors lärande utifrån den enskilda personens önskemål, behov och förutsättningar samt stödja vuxnas delaktighet i det livslånga lärandet.

Jag har i mitt arbete och i mina förslag utgått från dessa förutsättningar.

#### 4.3.1 Normalisering, integrering och inkludering leder fel

I den svenska debatten kring funktionshindrade och undervisning för funktionshindrade har använts och används fortfarande begrepp som normalisering, integrering och inkludering. Enligt min bedömning pekar dessa begrepp på att det skulle råda ett slags missförhållande som skall rättas till. Det är viktigt att frigöra sig från gamla intentioner och tankar. Att en elev med funktionshinder fortfarande betraktas som integrerad om han eller hon får sin undervisning gemensamt med icke funktionshindrade elever innebär att man attitydmässigt anser att eleven egentligen är avvikande.

Detta trots att det under många år har varit den enda skolplacering som erbjudits.

Med hänsyn till att det övervägande antalet elever med funktionshinder får sin undervisning gemensamt med sina jämnåriga kamrater i samma skola och samma klassrum kan det inte vara rimligt att just elever med funktionshinder fortsätter att betraktas som "integrerade" till skillnad från sina icke funktionshindrade kamrater. Termen integrerad bör överges då den allt mer kommit att bli synonym med ordet handikappad eller funktionshindrad.

I stället bör utgångspunkten i en skola för alla vara att individen och individens behov är det centrala oavsett om den studerande behöver läromedel med eller utan anpassning.

Det är även felaktigt att särskilja elever med eller utan funktionshinder utifrån behovet av hjälpmedel och utrustning. I en skola för alla måste hänsyn tas till de behov som eleverna har och det skall vara detta behov som styr undervisningen och valet av läromedel. Att funktionshindrade elever i vissa fall behöver få sina läromedel anpassade, kompenserande eller kanske också nyutvecklade är lika naturligt som att alla studerande i dagens IKT-baserade skola och lärsituationer också behöver och använder olika former av utrustning och hjälpmedel.

Förutsättningarna för att det inte skall skapas ett utanförskap är att alla elevers behov är analyserade och att det i lärsituationen finns tillgång till de läromedel som behövs för att eleven skall kunna nå ett gott resultat.

Det kan dock konstateras att studerande med funktionshinder har skilda förutsättningar att använda de läromedel som finns och med den utformning de har. I en del fall behöver hjälpmedel specialutvecklas. Ordbehandlare med talsyntes är t.ex. en förutsättning för att många synskadade eller personer med läs- och skrivsvårigheter skall kunna ta del av innehållet i läromedlen liksom verktyg för att arbeta med teckenspråk är nödvändiga för hörsel-skadade. För döva är det talade språket inte tillgängligt. Teckenspråket är de dövas första språk. Genom kompensatoriska multimedieprogram kan text, bildanimationer och video samverka som stöd i inlärning av såväl teckenspråk som svenska.

För studerande med exempelvis kommunikativa och perceptiva funktionshinder och/eller förståndshandikapp behöver inlärningssituationen, lärmiljön och läromedlet ofta anpassas, kompenseras eller kompletteras. I detta sammanhang är det viktigt med produkter som har en ren och tydlig layout och som, med eller

utan datorstöd, ger tillgänglighet till texter, bilder och arbetsövningar.

För vissa elever är det skrivna språket inte tillgängligt. Exempelvis behövs för många personer med hjärnskador en alternativ kommunikation till det skrivna eller talade språket. Bliss och Pictogram är exempel på sådana kommunikationsformer.

Kognitiva inlärningssvårigheter leder till behov av produkter med texter som lyfter fram det väsentliga på ett enkelt och lättförståeligt sätt samtidigt som innehållet skall vara meningsfullt och kunskapsbärande.

#### 4.4 Organisationernas syn och framförda behov

Utredningen har under arbetets gång haft samråd med företrädare för ett flertal handikapporganisationer. Organisationerna har beskrivit de begränsningar och hinder funktionshindrade elever möter inom läromedelsområdet. Deltagarna har skriftligt redovisat sina synpunkter samt också lagt fram förslag till lösningar. Inledningsvis enades de olika handikapporganisationerna om tre centrala begrepp kring vilka de skulle beskriva förutsättningarna för att erhålla rätt läromedel i rätt tid. Det tre begreppen är utanförskapet, tidsperspektivet och brist på inflytande.

I många fall har organisationerna framfört likartade synsätt. Dessa kan sammanfattas på följande sätt.

##### 4.4.1 Utanförskap

Känslan av utanförskap är gemensam för de flesta med funktionsnedsättning. Genom de yttre förhållandena tvingas många funktionshindrade att avstå från sådant de skulle kunna eller vilja göra därför att de inte får göra det på sitt sätt och i sin egen takt. På så vis kan den funktionshindrade uppfatta sig som exempelvis en dålig läsare, en aktiv ickeläsare och som icke delaktig. Detta beror på att skolan ger motstridiga signaler genom att ställa krav på att uppgifter skall utföras på en nivå som den funktionshindrade inte klarar. Genom att undervisas hos speciallärare för att få normal färdighet cementeras uppfattningen att läsning inte är något för personer med läs- och skrivsvårigheter.

Brister i läromedel och undervisning gör att elever med läs- och skrivsvårigheter går miste om en mängd information och kunskap om omvärlden. Likaså får de en mycket sämre språkinläring än klasskamraterna. Exempelvis uppstår problem med främmande språk och eleverna tvingas avstå från att lära sig ytterligare språk.

Synen på lärande har förändrats från att ha varit en enskild, individuell aktivitet till att lärande bäst sker i arbete tillsammans med andra. Syftet med ett förskolematerial är att det oftast är utformat för en gemensam aktivitet. I nybörjarundervisningen har eleverna ofta egna sagoböcker hemifrån som bredvidläsning. Böckerna intresserar också övriga elever och leder många gånger till att man tillsammans tittar på bilder och talar om innehållet. Synskadade elever behöver böcker som stimulerar den egna läsningen men också böcker som seende elever kan ta del av. En pedagogik med ett inkluderande förhållningssätt har ett utbud av punktskriftsböcker med taktila bilder som både kan ses och kännas av. Synskadade elever måste ha rätt till att få del av samma böcker som sina seende klasskamrater, men utbudet är långt ifrån tillräckligt. Förmågan att tolka taktila bilder förutsätter bra pedagogik och läromedel samt mycket övning för eleven.

Utanförskap kan också upplevas av studerande som får sina anpassade läromedel för sent på terminen, ibland så sent att kursen redan är över när materialet anländer. Läraren använder ofta annat undervisningsmaterial än böcker, exempelvis tidningsartiklar. Det är viktigt att den synskadade eleven kan ta del av dessa för att känna tillhörighet i gemenskapen. Särlösningar ger gärna effekten att den synskadade upplever sig som annorlunda. Det är av största vikt att lärare har kunskaper i hur material och lektion anpassas på bästa sätt för att uppnå målet för undervisningen.

Att vara hörselskadad innebär svårigheter att vara delaktig i samtal med klasskamrater och ta del av läromedel med ljud som inte är anpassat för hörselskadade genom exempelvis text. Att inte vara delaktig i samtal innebär i sig ett utanförskap som kan förstärkas när man går miste om information som andra elever får via hörseln.

#### 4.4.2 Tidsperspektiv

För funktionshindrade krävs det ofta mycket energi för att få sitt skolmaterial i rätt tid och med rätt utformning. Intalade böcker

finns oftast inte på skolan, leveransen tar lång tid och ofta är det föräldern som måste ta initiativet till beställning.

Att få arbeta i sin egen takt är viktigt. Exempelvis behöver de flesta synskadade längre tid på sig för att läsa. Flexibel undervisning, särskilt för vuxna, bör eftersträvas. De flesta läromedel bedöms gå för fort fram.

Frågan om tid är kopplad till metodik och tillgång till skrivet material inför och under lektionen. Kännedomen bland lärarna i landets skolor om vilka olika läromedel som finns upplevs som bristfällig. Det medför att det ofta blir svårt för pedagogen att hitta fungerande läromedel i rätt tid.

Barn kommer i allmänhet i kontakt med bokstäver långt innan de börjar i skolan och många kan också läsa före skolstarten. För gravt synskadade förskolebarn är det inte lika naturligt att bekanta sig med punktskriften. I förskolans ansvar ingår läsförberedande verksamhet och genom leken kan punktskriften introduceras på ett tidigt stadium.

De läromedel som används i skolorna idag utgår från normalläsaren. Personer med läs- och skrivsvårigheter klarar en betydligt mindre textmassa än normalläsaren och därför måste läromedlet också finnas i annan form. Hela pedagogiken i förhållande till dyslektiker bör ses över.

#### 4.4.3 Brist på inflytande

Företrädarna för organisationerna pekar på att situationen för elever med funktionshinder i skolan skulle bli avsevärt bättre om funktionshindrade och deras organisationer hade lättare att nå fram med sina förslag till berörda beslutsfattare.

Föräldrar till funktionshindrade elever har ofta en god överblick över vilka läromedel som finns och hur de fungerar. En brist är att det inte finns något forum där föräldrar kan utbyta erfarenheter om läromedel, anpassningar, datorprogram etc.

Enligt skollagen åligger det skolan att upprätta ett åtgärdsprogram för elever med behov av särskilt stöd. Detta sker enligt uppgift från handikapporganisationerna sällan utan upprepade påpekanden och påtryckningar från elevers och föräldrars sida.

Unga Synskadade pekar på att det inte finns mycket en elev kan göra åt problem med läromedlen. Andra sägs ha makten och det finns inga sanktioner. En tänkbar lösning vore enligt Unga Synska-



dade att införa en läromedelsgaranti som skulle innebära en starkare styrning från eleverna.

I barn- och ungdomsskolan har behovet av material på teckenspråk till viss del tillgodosetts, vilket inte är fallet inom vuxenutbildningen.

Som organisation vill Hörselskadades Riksförbund (HRF) jämställa hörselskadades rättighet till anpassade läromedel med synskadades rätt. Läromedlen i form av ljudband, video och film som används är i regel inte anpassade med text. Det finns heller ingen instans som finansierar anpassning av auditiva läromedel till visuell form. Särskilt utsatta är det stora flertalet hörselskadade elever som är individualplacerade. Pedagoger som undervisar i hörselklasser eller inom specialskolor har enligt HRF bättre kunskap om hörselskadade och kan anpassa undervisningen utifrån hörselskadades behov.

Upphovsrättslagen lägger hinder i vägen för s.k. hybridböcker, text länkad till inläst tal. Detsamma gäller de så kallade e-textböckerna som är låsta för redigeringar eller anteckningar vilket försvårar skolarbetet.

Organisationerna pekar också på att det statliga stödet till produktion av bristläromedel som administreras av Specialpedagogiska institutet behöver utvärderas utifrån faktisk tillgång och grad av användande. Uppfattningen är att bristande intresse och ekonomi i skolorna gör att det produceras läromedel med statliga bidrag som sedan inte köps in av ansvarig huvudman.

Det splittrade ansvaret mellan landsting och kommun upplevs av organisationerna som krångligt. För många synskadade är datorn med anpassningar ett oumbärligt hjälpmedel i skolarbetet men i många landsting betraktas endast anpassningen som ett hjälpmedel. Det leder till problem med service och stöd. Synskadades Riksförbund anser att dator med anpassning ska betraktas som en helhet.

Jag finner det värdefullt att redovisa de tankegångar som organisationerna framför inte minst mot bakgrund att de klart uttrycker funktionshindre elevers behov och pekar på brister i samhället. Genomgående i beskrivningarna har varit upplevelsen att skolpersonalen generellt har bristande kunskaper om funktionshinder och de behov som finns.

## 4.5 Lärarutbildning m.m.

Lärarutbildning, fortbildning och kompetensutveckling inom området specialpedagogik ingår inte i mitt utredningsuppdrag. Det är dock omöjligt att helt bortse från lärarens roll och betydelsen av kompetenta lärare i utbildningen när det gäller funktionshindrade elever.

Jag skall kortfattat beröra dels nuvarande situation inom den specialpedagogiska utbildningen, dels några iakttagelser och reflektioner jag gjort under utredningsarbetet.

### 4.5.1 FUNKIS-utredningen

I FUNKIS-utredningen konstaterades att kommitténs överväganden och förslag ställer nya krav på såväl grundutbildningen, påbyggnadsutbildningen, rektorsutbildningen som fortbildningen av lärare, specialpedagoger och rektorer/skolledare. Utredningen utvecklade sin syn på den framtida utbildningen med budskapet riktat till den då sittande Lärarutbildningskommittén (LUK 97), som bl.a. hade i uppdrag att analysera behovet av specialpedagogisk kompetens bland lärarna.

Enligt FUNKIS-kommitténs analys av utbildningsplaner och andra dokument från samtliga anordnare av grundläggande lärarutbildning framgick i de flesta fall inte klart vilka specialpedagogiska moment som ingick i den då aktuella lärarutbildningen. Huvudintrycket var att dokumenten talade i mycket allmänna ordalag med vaga formuleringar om "elever i behov av särskilt stöd". De områden som särskilt lyftes fram var läs- och skrivsvårigheter och matematiksvårigheter. I några fall förekom enstaka poäng i specialpedagogik.

Beträffande kompetensutvecklingen konstaterade FUNKIS-utredningen att detta i huvudsak är en kommunal fråga, ett förhållande som fortfarande gäller. Vidare hänvisade man till skollagens bestämmelser att det åligger rektor att särskilt verka för att utbildningen i skolan utvecklas samt att varje kommun skall se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Man hade även funnit att frågor om elever i behov av särskilt stöd har haft en låg prioritet i samband med såväl kommunernas som Skolverkets insatser för kompetensutveckling.

FUNKIS-kommittén föreslog bl.a. ökat inslag av specialpedagogik i den grundläggande lärarutbildningen, särskild lärarutbildning för att undervisa i grundsärskolan och att frågor som rör elever med funktionshinder i skolan bör ges utrymme i rektors- och skolledarutbildning.

Samtliga förslag hänsköts till den sittande Lärarutbildningskommittén för beaktande.

#### 4.5.2 Lärarutbildningskommitténs förslag

Lärarutbildningskommittén (LUK) ställde i kapitel 9 av sitt slutbetänkande *Att lära och leda, En lärarutbildning för samverkan och utveckling* (SOU 1999:03) frågan Behövs "specialundervisning" överhuvudtaget? Enligt kommittén borde begreppet specialundervisning i huvudsak användas för att belysa skolans historiska utveckling. De särskilda skolformerna särskolan och specialsolan förlorar i praktiken mer och mer i betydelse (dvs. i organisatorisk bemärkelse) som särskilda skolformer annat än att de används – i relation till gällande förordningar – för att garantera resurser till elever i behov av särskilt stöd.

I sina resonemang kring förslag till en ny lärarutbildning ansåg kommittén att varje lärare skall kunna svara för att elever som behöver särskilt stöd och hjälp både får rätt typ av insats och i tillräcklig omfattning. Detta förutsätter bl.a. samarbete med specialpedagoger och annan elevvårdspersonal.

Lärarutbildningskommittén ville förstärka skolans samlade specialpedagogiska kompetens genom att föreslå att lärarutbildningen fick i uppdrag att utveckla specialpedagogisk kompetens på fyra nivåer: grundläggande specialpedagogiska kunskaper inom det allmänna utbildningsområdet, en specifik kompetens genom val av inriktning, en specialisering som komplement i form av fördjupning eller breddning samt förstärkning av det specialpedagogiska programmet.

### 4.5.3 Så här ser det ut idag – en ny lärarutbildning

#### *En ny lärarutbildning*

Lärarutbildningskommitténs förslag ledde till en ny lärarutbildning som trädde i kraft den 1 juli 2001. En ny, samlad lärarexamen omfattande från 120 till 220 poäng infördes.

Den nya utbildningen består av tre väl integrerade utbildningsområden, nämligen ett allmänt utbildningsområde omfattande 60 poäng, ett utbildningsområde med inriktning mot ämne omfattande minst 40 poäng samt ett utbildningsområde med specialisering som bör omfatta minst 20 poäng avseende fördjupning.

Vad finns av *specialpedagogiska inslag* i den nya lärarutbildningen?

I propositionen En förnyad lärarutbildning (prop. 1999/2000:135) gjorde regeringen bedömningen att olika former av specialpedagogisk utbildning bör ingå i den nya lärarutbildningen, särskilt som ett moment i det allmänna utbildningsområdet. Specialpedagogisk utbildning bör också kunna anordnas inom utbildningsområdena med inriktningar och specialiseringar.

En specialpedagogisk påbyggnadsutbildning borde leda fram till specialpedagogexamen. I propositionen framhölls att såväl regeringen som Statens skolverk i olika sammanhang markerat att en god mätare av kvaliteten i skolans pedagogiska verksamhet är hur den möter behov av särskilt stöd. Statens skolverks tillsynsutredningar tyder på att kommunerna många gånger sviktar i sin uppgift att ge särskilt stöd. Specialpedagogik skall ingå i vardagsarbetet för alla lärare i förskola, skola och vuxenutbildning och bör således ingå i lärarnas grundutbildning. Regeringen konstaterade vidare att specialpedagogens yrkesroll bör utvecklas och förstärkas samt att bristen på lärare med specialpedagogisk examen är stor.

Slutligen sägs i propositionen att rektor eller föreståndare/chef för förskolor, skolor och vuxenutbildning bör bemöda sig om att det i verksamheten finns en varierad kompetens inom det specialpedagogiska området.

#### *Specialpedagogutbildning*

Hösten 1990 ersattes den tidigare speciallärarutbildningen av en specialpedagogutbildning. Denna utbildning skulle som tidigare leda till allmän specialpedagogisk kompetens med särskild inrikt-

ning mot något av de fyra områdena dövhet och hörselskada, synskada, psykisk utvecklingsstörning eller komplicerad inläring. Den nya utbildningen innebar en tydlig förskjutning av den gamla speciallärarens yrkesroll från att vara undervisande till att även innehålla en handledande och konsultativ funktion.

År 1993 förändrades utbildningen ånyo och en särskild examensordning infördes.

Inriktning mot fyra områden fanns kvar, liksom utbildningsorterna Malmö, Göteborg, Örebro, Stockholm och Umeå. Utbildningens omfattning var minst 40 poäng och därtill ställdes krav på avlagd annan lärarexamen.

I ovannämnda proposition om lärarutbildningen (prop. 1999/2000:135) pekade regeringen på att behovet av specialpedagoger i kommunerna är stort. Många pensionsavgångar kommer att ske under de närmaste åren samtidigt som efterfrågan på specialpedagogiska insatser ökar. Regeringen konstaterade att den specialpedagogiska examen även fortsättningsvis bör vara en påbyggnad på en avlagd lärarexamen. Utbildningen bör ha forskningsanknytning. Erfarenheter visar på behovet av förstärkt utbildning av specialpedagoger med inriktning mot dövhet/hörselskada.

Enligt gällande examensordning (högskoleförordningen, bilaga 2, examensordningen, förordning 2002:139) uppnås specialpedagogisk examen efter fullgjorda kursfordringar om 60 poäng. Därtill ställs krav på annan avlagd lärarexamen.

Målet är att studenten skall ha de specialpedagogiska kunskaper och färdigheter som behövs för att aktivt kunna arbeta med barn, ungdomar och vuxna i behov av stöd inom förskola, skola, vuxenutbildning eller habilitering/rehabilitering. Studenten skall bl.a. kunna vara en kvalificerad samtalspartner och rådgivare i pedagogiska frågor för föräldrar samt för kolleger och andra berörda yrkesutövare samt kunna genomföra uppföljning och utvärdering.

Specialpedagogen har fått en mer konsultativ roll och skall delta i ledningen av den lokala skolans utveckling.

Specialpedagogexamen kan avläggas vid universiteten i Lund, Göteborg, Umeå och Örebro, Malmö högskola samt Lärarhögskolan i Stockholm. Den senare är det enda lärosäte som erbjuder samtliga inriktningar.

I kommunernas rekrytering av personal till skolan har ett ökat behov av specialpedagoger framkommit. Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) att bristen på specialpedagoger kvarstår och har därför föreslagit en resursför-

stärkning för påbyggnadsutbildning i specialpedagogik för sammanlagt 230 lärare.

### *Framtiden*

Vid tiden för detta betänkandes slutförande har den nya lärarutbildningen varit i kraft endast ett drygt år. Det är därför omöjligt att avläsa några resultat beträffande intresse för studenternas val av specialisering i utbildningen, dimensionering av en framtida lärarkår med inriktning mot olika funktionshinder osv. Kursplanerna för inriktningar och specialiseringar är inte fastställda. Inte heller kan universitet och högskolor uttala sig om studenternas framtida val av specialpedagogik.

Vetenskaplig kompetens hos lärarutbildare och handledare uppges inte finnas i tillräcklig utsträckning för att täcka behoven.

Jag har erfårit att man hos lärarutbildarna främst inom det pedagogiska området efterlyser mer specialpedagogik i de blivande lärarnas grundutbildning. Dessutom bör utbildningarna sträva efter att bli mer tvärvetenskapliga. En lärare ställs i sitt arbete med funktionshindrade elever inför ett nödvändigt samarbete med sociala myndigheter, psykologer, socialarbetare, jurister, läkare m.fl. som på sina områden kommer i beröring med den funktionshindrade. Arbetet i skolan genomförs ofta i elevvårdsteam med sammanförd kompetens från olika områden och kunskaperna behöver därför vara breda hos samtliga berörda. Kunskap om hur och var man efterfrågar ny kompetens är nödvändig.

Jag vill även framhålla vikten av att lärare har tillgång till grundutrustning i skolan, i form av dator eller annat material, som gör det möjligt för dem att göra egna anpassningar av läromedel för de funktionshindrade eleverna.

### *Skolledarna*

Det yttersta ansvaret för de funktionshindrade elevernas undervisningssituation ligger hos skolledaren. Flera undersökningar pekar på att skolledaren ofta är okunnig om elevernas behov. Därmed brister även förståelsen för behovet av egen fortbildning och kompetensutveckling, liksom att sådan är nödvändig för läraren med funktionshindrade elever i sin undervisning. Bl.a. visar

resultaten i studien *Statliga specialpedagogiska stödinsatser för elever med funktionshinder – Behovsinventering och analys* (Specialpedagogiska institutet 2001) på brister när det gäller både generell och specifik specialpedagogisk kompetens på skolorna och inom kommunen. Detta leder ibland till att elevernas behov och specifika förutsättningar mer eller mindre osynliggörs. Specialpedagogisk kunskap berör, enligt rapporten, skolans förmåga att i enlighet med inkluderingstanken bemöta den totala elevvariationen och därmed förhindra segregation och utslagning. Det krävs kompetens för att på olika sätt ge ett adekvat bemötande, behärska tillämpliga undervisningsmetoder, känna till och kunna utnyttja pedagogiska hjälpmedel och anpassade läromedel.

Inte minst med tanke på den snabba utvecklingen på hjälpmedelsområdet och särskilt inom framtagandet av IKT-stödda läromedel krävs en kontinuerlig kompetensutveckling för att rätt kunna utnyttja de möjligheter som står till buds.

#### 4.6 Forskning och utveckling inom området

Inom läromedelsområdet och kring framför allt lärobokens och de pedagogiska texternas roll och användning i skolan bedrivs viss forskning och utveckling. Selander konstaterar att det finns brister i forskningen om läromedel/läroböcker men att det under de senaste 10–15 åren genom utvecklingen av elektroniska medier finns ett ökat intresse för forskning kring läromedel. Det är forskning som ser till helheten som behöver utvecklas och Selander pekar på att det inom Sverige behövs en samlad forsknings- och utvecklingsarbete, som kanske främst bör bedrivas i projektform och nätverk, med koppling till internationell forskning och olika internationella nätverk. En genomgång av den specialpedagogiska forskningen och skolforskningen i övrigt visar att det i stort sett saknas forskning som knyter an till läromedel för funktionshindrade i den pedagogiska situationen. Vissa forskningsinsatser kring läromedel för funktionshindrade görs dock vid universitet och högskolor, bl.a. vid Certec, Lunds universitet, som har inriktat sin forskning mot ”IT och lärande” i funktionshindriersammanhang.

## 4.7 Sammanfattning

Det är drygt 50 000 barn, elever, och vuxna med funktionshinder i förskola, skola och vuxenutbildning som kommer att beröras av utredningens förslag. I gruppen finns många olika och starkt individuella behov av läromedel, utrustning och hjälpmedel. Gruppen är enligt min uppfattning inte större än att en effektiv organisation på ett hanterbart sätt skulle kunna motsvara de individuella behoven av läromedel.

Jag vill understryka att också funktionshindrade bör ha tillgång till en mångfald alternativa läromedel och inte hänvisas till att det bara finns ett läromedel som är anpassat. Utgångspunkten är att studerande med funktionshinder skall ha samma rätt som övriga elever att snabbt och effektivt få tillgång till för utbildningen erforderliga läromedel vid rätt tillfälle. Med detta synsätt anser jag att det blir viktigt att tydliggöra individens behov av rätt läromedel i förhållande till utbildningen i fråga och de mål som är uppställda för den.

Skolan, skolans roll och sättet att undervisa är ständigt under diskussion och förändring. Aktuell syn på lärande visar i ökad grad på att de studerande skall samverka, kommunicera och gemensamt lösa problem. Pedagogens arbete med att stimulera lusten till lärande präglas av att de studerande lär sig i olika takt och har individuellt olika lärstilar. Det innebär bl.a. att i den framtida skolan kommer läroböcker ha en annan betydelse och användas på annat sätt än vad som var normen under den tid som Selander kallar panoptikum. Med den nya pedagogiken kan det vara en fördel att olika läromedel kompletteras till en helhet. Detta påverkar situationen för studerande med funktionshinder som har behov av anpassade läromedel och hjälpmedel. För många funktionshindrade kan den nya pedagogiken med klassrumsbyten innebära stimulans och en lärmiljö där de kan finna sig väl tillrätta. För andra kan det i stället upplevas frustrerande att befinna sig i en rörlig miljö som verkar sakna struktur och helhet.

De organisationer som jag haft dialog med pekar på utanförskapet, tidsperspektivet samt bristen på inflytande som viktiga faktorer som motverkar en effektiv läromedelsförsörjning för funktionshindrade elever.

Känslan av utanförskap grundar sig på att elever med funktionshinder genom brister i läromedelsförsörjningen inte kan tillgodogöra sig undervisningen på samma sätt som sina klasskamrater.



Brister i skolmiljö, sÄrlösningar för funktionshindrade och att inte få läsa på sitt eget sätt och i egen takt förstärker känslan av utanförskap.

Tidsperspektivet visar på att Även om eleverna erhåller rätt läromedel Är det snarare regel Än undantag att studiematerialet inte levereras i tid.

Brist på inflytande handlar om att funktionshindrade upplever att ingen lyssnar på dem. Situationen i skolan skulle bli bÄttre om funktionshindrade och deras organisationer hade lättare att nå fram till beslutsfattare. Mina erfarenheter Är att mÅnga elever upplever att Åtgärdsprogram för elever med behov av sÄrskilt stöd sällan upprättas utan upprepade pÅstötningar och förfrÅgningar.

I sina förslag till förbättringar Återkommer organisationerna ofta till begreppen flexibla och multifunktionella läromedel, läromedelsgaranti och krav på gemensam standard vid upphandling och inköp av läromedel. Det Är ocksÅ viktigt att notera förÄldrarnas behov att ha ett forum för samtal och erfarenhetsutbyte kring läromedel, utrustning och hjälpmedel. Jag Återkommer till dessa frÅgor i senare kapitel.

Jag bedömer att med en starkare behovsstyrd läromedelsproduktion torde mÅnga av de krav och önskemål som organisationerna framställer kunna tillgodoses. Det förutsätter ett väl fungerande samspel mellan förlag, författare, utbildningsanordnare, berörda myndigheter samt andra aktörer.

Det behövs en satsning på forskning inom området läromedel för funktionshindrade samt en samlad forsknings- och utvecklingsmiljö med kopplingar till internationella nätverk och utvecklingsområden.

## 5 IKT och dess betydelse

### 5.1 IKT

Utvecklingen inom informations- och kommunikationstekniken (IKT) medför stora förändringar såväl på läromedel som på områdena pedagogik, didaktik och metodik. I mitt uppdrag ingår att basera mina förslag på de förändrade förutsättningar som teknikutvecklingen innebär.

Avsnittet om IKT och övriga skrivningar om utvecklingen inom IKT-området baseras bl.a. på rapporten *Betydelsen av IKT vid utveckling, produktion, distribution och användning av läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder* som Anders Söderberg på mitt uppdrag tagit fram.

Till grund för mina slutsatser kring IKT och funktionshinder finns också de rapporter som Arbetsgruppen för en ny nationell IT-strategi i skolan presenterat kring att använda IT som ett verktyg för att bättre uppnå läroplanens mål.

Personer med funktionshinder har genom de senaste årens utveckling av IKT fått nya och bättre möjligheter till aktivt deltagande såväl i studier som inom yrkeslivet. IKT används i de flesta utbildningssammanhang och har stor betydelse vid utveckling, produktion och distribution av läromedel. Olika användningssätt beskrivs mera detaljerat i kapitel 6.

Utvecklingen av Internet, den digitala tekniken och datorn är grunden för den expansion som skett inom området läromedel för funktionshindrade. Internet kan i detta sammanhang beskrivas som en stor informations- och kunskapsbank. Den digitala tekniken är språket som möjliggör hanteringen av informationsmängderna och datorn är det verktyg som bearbetar och kommunicerar resultatet. Det är i skärningspunkten mellan Internet, den digitala tekniken och datorn som nya läromedel, bättre utrustning och effektivare hjälpmedel har utvecklats. Många av produkterna kommer till för

att kompensera eller förstärka ett eller flera sinnen. Produkter som används idag kan vara av följande slag.

- Internetbaserade kurser
- Webbaserade läromedel
- E-böcker, multimediaböcker och andra e- lärandeprodukter
- Digitala böcker på teckenspråk
- Digitala kartor med varierande mängd detaljer
- Taktila bilder producerade med datorstöd
- Datorn som skrivredskap, ordbehandlare och översättare, kompletterad med program som anpassar text och bild
- Dator utrustad med talsyntes
- Punktskrift och punktdisplay
- CD, DVD och CD-ROM
- Alternativa kommunikationsstöd såsom Bliss och Pictogram.

Det är inte ovanligt att en rad frågor uppstår i gränslandet mellan IKT-baserade läromedel och hjälpmedel. Exempel på frågor jag mött är huruvida en portabel dator som kan tas med utanför skolan är att betrakta som läromedel, utrustning eller hjälpmedel? För den enskilde användaren kan frågeställningen tyckas vara av underordnad betydelse förutsatt att hon/han erhåller rätta produkter i rätt tid. För de kostnadsansvariga huvudmännen, landstingen och/eller de enskilda kommunerna, kan frågeställningen ha ekonomisk betydelse. Flera producenter och aktörer har vittnat om att utvecklingen mot att använda moderna IKT-produkter i undervisningssammanhang och ge pedagoger nödvändig kompetens riskerar att stanna av om inte ansvarsfrågorna kring läromedel, utrustning och hjälpmedel blir tydliggjorda och lösta.

### 5.1.1 Styrdokument

Tillgången till information och möjligheten att kommunicera är grundläggande för att individen skall kunna känna sig fullt delaktig i samhället. Till vägledning för hur myndigheter och organisationer skall agera för att skapa ett tillgängligt samhälle ligger ett flertal dokument och handlingsplaner.

Enligt den *nationella handlingsplanen för handikappolitiken* (prop. 1999/2000:79) är ett av målen att samhället skall utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhället. Prioriterade arbetsområden är att se till att

handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer, att skapa ett tillgängligt samhälle samt att förbättra bemötandet. Enligt regeringen har staten ett ansvar för att vara föregångare i utvecklingen mot ett tillgängligt samhälle och myndigheterna har fått i uppdrag att ta fram handlingsplaner.

Regeringens satsning under senare år på IT i Skolan (ITiS) med stöd till lärarna att ta till sig och nyttja de möjligheter den nya informationstekniken ger följs nu upp med förslag om fortsatta satsningar på kompetensutveckling och handledning för skolpersonal. Den av Utbildningsdepartementet tillsatta Arbetsgruppen för ny nationell IT-strategi i skolan pekar på skolpersonalens kompetens som "den enskilt viktigaste faktorn för att IT skall komma till sin rätt som lärande verktyg i skolan". Regeringen aviserar enligt budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1) att "den nya skolutvecklingsmyndigheten har i uppdrag att inom sitt ansvarsområde ta ett nationellt ansvar för fortsatta insatser på området".

De nyligen inrättade myndigheterna Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) och Myndigheten för Sveriges nätuniversitet har som arbetsområde att göra högre utbildning och annan vuxenutbildning tillgänglig oavsett tidpunkt på dygnet. En viktig förutsättning är att studerande via datorn kan ta del av information och utbildning.

Tillgängligheten till studier genom IKT har efterhand förbättrats, liksom förståelsen för de specifika behov funktionshindrade har i form av anpassning av studiematerial, hänsyn till individuella lärstilar och stöd av olika slag för att lyckas i sina studier. Mycket kvarstår dock att göra, inte minst att utveckla pedagogiska modeller för lärande genom IKT-baserade undervisning.

För att förstå vidden och betydelsen av att nyttja IKT till läromedel för funktionshindrade är det viktigt att överblicka såväl enskildheter som att ha ett perspektiv över helheten. Eleven som slutanvändare och den pedagogiska personalen ser till sina behov och har sina specifika önskemål om vilka möjligheter ett läromedel måste erbjuda. Utvecklaren och producenten kan ha ett helt annat perspektiv som kan vara inriktat på administration eller verktyg för att utveckla, testa och mångfaldiga. Enligt Söderberg saknar ofta utvecklare och producenter en helhetsbild och har inte tillräcklig kompetens i det egna företaget kring IKT och dess möjligheter. Det finns därmed en risk att IKT-baserade läromedel inte blir annat än ett nytt sätt att presentera bokens innehåll, egenskaper och

funktion. Ett sätt att förhindra en sådan situation är enligt Söderberg att öka samverkan mellan producenter, lärare och studerande med fokus på kvalitetsarbete.

### 5.1.2 Olika användningsområden av IKT-baserade läromedel

Med IKT-baserat läromedel avses här en digitalt baserad informationskälla som, för en person med eller utan funktionshinder, i en inlärnings- eller träningsituation kan fungera som läromedel. Produkten är huvudsakligen utvecklad i digital miljö och avsedd att för användaren presenteras i en datorbaserad miljö. För personer med funktionshinder är denna vanligen kompletterad med ett datorbaserat kommunikationshjälpmedel. Lagrings- och distributionsformer kan variera.

#### *Barn*

Barn med funktionshinder utnyttjar i de flesta fall IKT-baserat material för stimulans och träning av olika funktioner. Datorn är för många av dessa barn ett utmärkt verktyg genom att den gör det möjligt att utföra moment som kanske annars skulle vara omöjliga på grund av funktionsnedsättningen. Genom att barnet upplever möjligheten att lyckas med uppgifter som tidigare varit svåra eller omöjliga att genomföra stärks självförtroendet.

För barn är det naturligt och nödvändigt att användandet av datorn och dess programvara upplevs som roligt och lekbetonat. Bristen på bra pedagogisk programvara för barn med funktionshinder utgör idag ett hinder. Enligt Söderberg riktas många program på den kommersiella marknaden mot barn. Flertalet av dessa program lämpar sig av olika skäl inte för barn med funktionshinder. De är inte sällan översatta från andra språk, saknar möjlighet till alternativa styrsätt eller är svåra att anpassa till särskilda behov hos barn med funktionshinder.

#### *Ungdomar*

I stort sett alla ungdomar med funktionshinder kommer i kontakt med IKT-baserade läromedel. Många använder sådana läromedel i sin dagliga undervisningssituation. Flera elever med funktions-

hinder använder exempelvis datorn för att tillgodogöra sig merparten av sina läromedel. Datorn har inneburit radikalt förbättrade möjligheter till delaktighet i studier. Moment som tidigare krävde assistent eller tog mycket lång tid att utföra, betydligt längre än för övriga klasskamrater, kan idag en elev med funktionshinder själv klara lika fort och lika bra som kamraterna.

IKT inbjuder till omväxling och stimulans för de barn och ungdomar som behöver mer tid för inläring. Genom pc-baserade lek- och lärmaterial kan eleverna utvecklas i egen takt och med små korrigeringar i det databaserade studiematerialet uppleva både tryggheten i igenkännandet och stimulansen i förnyelsen.

Tillgången till IKT och IKT-baserade läromedel utgör en grund för ökad delaktighet och gemenskap. Samtidigt som möjligheterna ökar, ökar emellertid också beroendet av att tekniken utan undantag måste fungera på ett tillförlitligt sätt och att de läromedel och programvaror som används i datorn är utformade på ett genomtänkt och bra sätt. Den pedagogiska strukturen, innehållet, möjligheterna till individuella inställningar, inslag av multimedia osv. blir av avgörande betydelse.

### *Vuxna*

Vuxenstuderande med funktionshinder studerar företrädesvis inom den kommunala vuxenutbildningen, folkhögskolan eller inom högskolan. Sett till det totala antalet högskolestuderande som under ett år uppgår till drygt 300 000 är antalet vuxna med funktionshinder som går vidare till högskolestudier relativt få. En av de faktorer som försvårar för många vuxna i en studiesituation är bristande tillgång till IKT-baserade läromedel, utrustning och hjälpmedel.

Generellt kan jag dock konstatera att antalet vuxenstuderande med funktionshinder kommer att öka. I linje med ambitionerna om det livslånga lärandet blir det naturligt att också beakta de behov och önskemål vuxna deltagare med funktionshinder har. Flertalet utbildningsarrangörer har olika former av stöd till deltagare med funktionsnedsättning. Det kan exempelvis gälla olika praktiska arrangemang, råd inför studieval, annan vägledning eller ekonomiska frågor. Det är av förståeliga skäl ofta avgörande att utbildningsarrangören på ett mycket tidigt stadium identifierar och tar hänsyn till de behov och önskemål deltagaren har.

Vuxna med funktionshinder som har anställning har såväl som andra arbetstagare behov av vidareutbildning och kompetensutveckling. Detta ställer krav på flexibilitet för att kunna kombinera studier med arbete samt att läromedel för flexibla utbildnings-situationer och livslångt lärande också produceras för denna målgrupp.

### 5.1.3 IKT i förhållande till specifika funktionshinder

Användandet av IKT utgår i högsta grad utifrån individens behov och förutsättningar. Det kan dessutom vara viktigt att inte låsa fast sig vid traditionella definitioner av olika slags funktionshinder. IKT raderar här gränser genom att tekniken gör att ett och samma läromedel med multimediateknik kan användas av personer med olika funktionshinder. För att se den betydelse IKT har för olika grupper av funktionshindrade är det ändå av värde att tydliggöra huruvida det finns några generella drag utifrån olika former av funktionshinder.

För många elever med funktionshinder kan brister av olika slag i vardagen utgöra ett stort tillgänglighetsproblem och beskrivas som brist på anpassade läromedel och service på utrustningen. Vidare upplevs det vara brist på kunskap om funktionshindret hos skolpersonalen samt tidsbrist för skolpersonal att sätta sig in i frågorna.

#### *Synskada*

Tidigare kunde seende och synskadade elever inte ta del av varandras texter. När studerande nu använder datorn för bearbetning av text kan alla ta del av varandras texter oavsett vilka medier man använder. Det underlättar samarbetet mellan de studerande och leder till högre grad av delaktighet.

E-textböcker (elektroniskt lagrade), punktskrift, talsyntes och e-post är några av de läromedel och läromedelsrelaterade hjälpmedel som underlättar kommunikation och lärande för den synskadade. Vidare används digitalt lagrade talböcker i s.k. Daisy-format, dvs. böcker som lästs in och med hjälp av dator och en CD-ROM avlyssnas via datorns högtalare. Därtill är Internet en viktig informationskälla.

I detta sammanhang är det viktigt att konstatera att trots att tekniken med tal och talsyntes ständigt förbättras kan det talade ordet komplettera men inte ersätta det skrivna. Synskadade som jag under utredningens gång haft samtal med pekar på att det skrivna ordet i form av punktskrift många gånger är förutsättningen för att få en helhetsförståelse och ett sammanhang i en information eller ett studiematerial.

### *Hörselskada*

Att vara hörselskadad innebär att pendla mellan att höra och att inte höra. Exempelvis kan ett samtal fungera obehindrat i en tyst miljö medan social dövhet kan uppstå i samtal där flera personer deltar samtidigt. För att hörselskadade skall kunna vara delaktiga i skolan/utbildningen ställs höga krav på den pedagogiska och den fysiska miljön.

Även för gruppen hörselskadade/döva har utvecklingen av IKT haft avgörande betydelse genom att det för första gången blivit möjligt att med nya verktyg producera och distribuera tecken-språkigt material med rörliga bilder via olika medier.

### *Dyslexi*

Det största och allvarligaste hindret för personer med läs- och skrivsvårigheter är inte de funktionella svårigheterna i sig, utan det undvikande beteende individen utvecklar. Personer som har funktionella problem får svårigheter som ofta leder till tidiga misslyckanden. Detta gör att alltmer försöker undvika läsning och skrivning samt situationer där de riskerar att utsättas för misslyckanden. Datoranvändning är en sådan miljö. IKT-stöd har visat sig vara mycket positivt för elever med läs- och skrivsvårigheter men det är viktigt att olika former av IKT-baserat stöd erbjuds individen tidigt – innan detta undvikande beteende permanentas. För att kunna hantera teknik krävs ofta tämligen goda språkliga färdigheter. För att lära sig hantera ett text- och/eller ljudbaserat läromedel/hjälpmiddel, som reducerar eller underlättar läsningsmomenten, krävs det ofta att man tar del av olika textbaserade instruktioner. Det krävs därför kunskap och stöd i omgivningen.



### *Rörelsehinder*

För barn, ungdomar och vuxna med rörelsehinder är datorn en mycket viktig utrustning. Med hjälp av exempelvis kontaktstyrning, huvudstyrning eller röststyrning kan personer med ytterst begränsad rörlighet eller muskelfunktion styra en dator. För många rörelsehindrade är därför IKT-baserade läromedel det enda som är praktiskt användbart. Fullt tillgängliga läromedel som kan användas direkt av eleven själv ökar självständigheten och minskar beroendet av praktisk hjälp från omgivningen.

### *Utvecklingsstörning*

För personer med begåvningshinder krävs speciella insatser i form av anpassade instruktioner, lättläst text, tydliga och förenklade förklaringar utifrån det individuella begåvningshindret. Genom sådana anpassningar erbjuder IKT avsevärda förbättringar och ökad livskvalitet.

Användandet av datorer och IT hjälpmedel i undervisningen kräver liksom vid användning av traditionella läromedel att lärare och handledare har tillräckliga kunskaper och stöd för att kunna vara en god resurs i den individualiserade färdighetsträningen. Det råder ingen större brist på bra pedagogisk programvara utan snarare på utbildning, information, handledning och stöd nära elever som behöver det för sin inläring.

När det gäller elever med utvecklingsstörning måste man hela tiden reflektera över om det innehåll som läromedlet förmedlar är användbart och går att tillämpa. Det är viktigt att skolan ger möjlighet att få träna mot funktionella mål inför ett självständigt liv. Läromedel, utrustning och hjälpmedel måste därför användas i förening och brukas både i och utanför skolan. Först då blir de verkligt betydelsefulla för denna elevgrupp.

## **5.2 Handikappgruppernas syn på IKT**

Allmänt konstaterar företrädare för handikapporganisationerna att Internet är ett bra hjälpmedel, men att det krävs snabba och kraftfulla datorer. Idag är det ofta överbelastning på skolornas datorer och när fel uppstår finns det sällan någon som kan åtgärda det.

Bärbar dator underlättar mycket för eleven, men det är relativt få elever som har tillgång till en sådan i skolan. Talsyntes är ett bra hjälpmedel för den som har lässvårigheter men saknas vanligtvis också i skolornas utrustning. Inlästa böcker exempelvis på CD-ROM är bra, men eleverna har sällan tillgång till rätt utrustning. Således förefaller det inte råda någon brist på lämplig IKT-teknik. Tvärtom beskriver handikapporganisationerna i positiva ordalag de möjligheter som den nya tekniken skapar för funktionshindrade i olika lärsituationer. Problemet ligger snarare i att utbildningsanordnarna sällan har rätt teknisk utrustning samt uppvisar begränsade kunskaper i att nyttja den man har. Vissa synpunkter finns också på att den nya pedagogiska miljön med mycket grupparbete, gruppdiskussioner och stor rörlighet i klassrummet förefaller vara högljudd och ostrukturerad och kan vara ett hinder för funktionshindrade att delta aktivt.

I det följande redovisar jag översiktligt de specifika synpunkter respektive organisation som deltagit i utredningsarbetet har presenterat på området IKT i förhållande till läromedel och funktionshinder. Organisationerna svarar själv för faktauppgifterna.

*Föräldraföreningen för Dyslektiska Barn* (FDB) menar att det i en pedagogisk miljö är viktigt med välutbildade lärare. En lugn miljö är ett krav och eleven måste få hjälp att planera och avgränsa materialet. Läromedel skall finnas på skolorna i olika varianter så att eleven kan välja inlärningssätt.

Alla frågor som rör läs- och skrivsvårigheter bör samordnas till en enda myndighet. Dit skall såväl elever, föräldrar som skolpersonal kunna vända sig.

Enligt *Förbundet Funktionshindrade med Läs- och skrivsvårigheter* (FMLS) är det viktigt att satsningar på IKT specialanpassas för de behov de enskilda eleverna har. Man pekar på att det krävs en helhetssyn som innefattar undervisning, läromedel och hjälpmedel. Redan vid planeringen måste hänsyn tas till elevens förutsättning att tillgodogöra sig läromedlet. FMLS har tillsammans med Hjälpmedelsinstitutet tagit fram en kravspecifikation på framtidens läromedel. Läsplattor, talsynteser, skanner, skannerpennor, separata rättstavningsprogram, taligenkänning etc. är utrustning och hjälpmedel som skapar möjligheter för eleven att tillgodogöra sig sitt läromedel.

För personer med begåvningshinder krävs enligt *Riksförbundet för utvecklingsstörda barn, ungdomar och vuxna* alltid speciella insatser i form av anpassade instruktioner, lättläst text, en förtyd-

ligad och förenklad förklaring utifrån det individuella begåvningshindret osv. för att världen, och då även IT världen, ska fungera. Om man kan erbjuda en sådan anpassning innebär IKT naturligtvis även för denna grupp avsevärda förbättringar och ökad livskvalitet.

Är en handdator, som kan tas med utanför skolan, läromedel eller hjälpmedel? Vem ansvarar för att de program eleven har på datorn i skolan, exempelvis bild på sedlar istället för siffror när man tränar matematik, också kan användas i klädbutiken? Hur ska skolan bli en skola för livet där man får träna mot funktionella mål inför ett självständigt liv?

*Hörselskadades Riksförbund* menar att IKT-utvecklingen är positiv för hörselskadade förutsatt att auditiva moment finns i skriven form, är visuella eller går att läsa. Den nya pedagogiska miljön i kombination med stora undervisningsgrupper innebär svårigheter för hörselskadade. Barnombudsmannen (BO) har i sin årsrapport 2002 *Många syns inte men finns ändå* redovisat att särskilt individualintegrerade hörselskadade elever är utsatta i dagens skola. Att inte höra eller ständigt vara osäker på om man har hört rätt skapar grogrund för utanförskap och mobbning.

I många fall är läromedel på dator det enda som är användbart. Det anser *Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar*. Svårigheten ligger i att det rådande systemet i landets skolor är uppbyggt kring pappersböcker, lösa blad och skrivböcker. I den mån läromedel görs tillgängliga på dator sker det ofta i sista stund genom läraren som kopierar boken eller sidan till ett digitalt format och lägger in resultatet i en dator. Ur elevens perspektiv blir det lätt en störande belastning för skolans lärare som måste göra extra arbete. Otillgängliga läromedel är diskriminering. Det tar lång tid att förändra rådande rutiner och arbetssätt.

*Sveriges Dövas Riksförbund* pekar på att IKT-baserade läromedel kan utvecklas ytterligare och bli bättre redskap för ett livslångt lärande. Digital lagring av läromedel för snabbsökning av rörliga bilder i strukturell pedagogisk miljö kan utvecklas för olika medier, exempelvis Internet.

Möjligheten att nyttja IKT används i mindre omfattning bl.a. beroende på behovet av speciell pedagogik/metodik, bristande teknisk kompetens, otillräcklig handledning samt brist på anpassade datorarbetsplatser.

För synskadade barn har IKT betytt mycket. Enligt *Synskadades Riksförbund* gör de flesta allt sitt skolarbete på datorn, läromedlen som exempelvis matematikböcker, textböcker i engelska och

orienteringsämnen finns i datorn. Lärare skickar e-post, veckobrev och hemuppgifter till eleven. Tidigare kunde seende och synskadade elever som använde punktskrift inte ta del av varandras texter. När de flesta elever använder datorn för bearbetning av text kan alla läsa varandras texter oavsett vilka medier som används. Det underlättar samarbetet mellan eleverna och leder till högre grad av delaktighet i undervisningen för elever med synskada.

Landstingens syncentraler och Specialpedagogiska institutets datapedagoger har enligt SRF ett stort ansvar för att elever med synskada lär sig hantera datorn med anpassningar som ett effektivt hjälpmedel. Det är ett extra men nödvändigt moment att lära sig använda datoranpassningen för att klara skolarbetet.

*Unga Synskadade* anser att för gruppen synskadade är IKT centralt vad gäller att tillgodogöra sig information såväl i undervisningssituationen som i det övriga livet. Ökade inslag av IKT i pedagogiken gynnar elever med synskador. En ny pedagogisk miljö kräver kompetensutveckling bland lärarna.

Datorn, datorbaserade och tekniskt avancerade hjälpmedel är viktiga. Datorbaserad information är lättillgänglig, snabb och åtkomlig och gör det lätt för den synskadade personen att ta del och förmedla till seende. Läromedel baserade på *Design för alla* bör kunna leda till färre specialanpassningar på sikt.

Önskvärt vore om en central Internetbaserad läromedelsbank skulle kunna fungera som portal för exempelvis Skolverkets och Specialpedagogiska institutets hemsidor. En sådan bank förutsätter att den förmedlas kunskap om den och att det utvecklas klara standarder för sökning, presentation, beställning och distribution.

### 5.3 Framtidens produkter

De produkter som används idag kommer att utvecklas och förfinas. Vid sidan av dessa är nya produkter på väg och har börjat användas. Till produkterna kommer tjänster och andra mervärden att kopplas. Inom bl.a. nedanstående områden kan en utveckling av produkter och tjänster förväntas.

- Multimediaproduktion med digital- och videokamera.
- Videokonferenser, projektplatser och e-post.
- Standardiserade format t.ex. med XML (Extensible Markup Language) för att lätt finna och koppla information och kunskap till nya läromedel.

- Gemensamma databaser och arkiv för bild, text, ljud och film.
- Distansundervisning med olika virtuella nätverk och mötesplatser.
- Mervärdestjänster – exempelvis förlag som tillsammans med sina läromedel erbjuder kontakter med ämnesexperter, forskare etc.
- Virtuella taktila tredimensionella läromedel (utvecklas av bl.a. Certec).
- DAISY-läsare (datorbaserad mjukvara för digitala talböcker).
- Text- och bildtelefoni blir en del av datorn.
- Databaserat lek- och lärmaterial.
- Touchboard för avkänning av taktila kartor och bilder.
- Mobil och trådlös kommunikation.
- Röststyrda produkter.
- Distribution och stöd via Internet.

#### 5.4 Framtidens användning av IKT

Under utredningsarbetet har jag genom förfrågningar hos och samtal med producenter, författare och andra aktörer bildat mig en uppfattning om vilka förväntningar och förutsägelser som finns kring den framtida IKT-baserade läromedelsutvecklingen. Som underlag finns också den sammanställning Söderberg gjort från olika hearings och djupintervjuer.

Bland producenter inom läromedelssektorn pågår ett gemensamt arbete för att utveckla nya produktionsmetoder för anpassning av förlagsutgivet material. Syftet är att åstadkomma en snabb och kostnadseffektiv produktion. Utifrån ett generellt och väl definierat grundformat genereras olika typer av anpassningar vilket ökar möjligheten för studerande att få ett läromedel via ett medium som passar just henne eller honom.

En förutsättning för detta arbete är att fler förlag och andra producenter av läromedel ser möjligheten i att från början tänka i banor av samordnad publicering av material i parallella digitala och tryckta format samt att nyttja, anpassa sig till och gå i spetsen för framväxande internationella standarder för tillgänglig publicering som exempelvis W3C/WAI<sup>1</sup> och DAISY<sup>2</sup>. Det är vidare viktigt att

---

<sup>1</sup> W3C/WAI, internationell standard of World Wide Web Consortium/Web Accessibility Initiative.

<sup>2</sup> DAISY-format (Digital Accessible Information System).

läromedlet görs tillgängligt och att presentation av material utgår ifrån funktionshindrades behov vad gäller inlärningsstil, studie-situation, språklig nivå etc.

IKT kan med fördel användas för att producera interaktiva teckenspråkiga läromedel. Interaktiviteten i dessa läromedel har hittills varit mycket begränsad eftersom produktionen huvudsakligen skett i VHS-format. Idag finns teknik och metoder för att, utan större ekonomiska investeringar eller mycket djupa tekniska specialkunskaper, producera interaktiva läromedel på CD-ROM och Internet. Utvecklingen av denna produktionsteknik bör hela tiden förankras i de tre grundpelarna teknik, design och didaktik. Dessa basfaktorer måste hela tiden integreras och utvecklas tillsammans.

Utvecklingen av IKT gör att också CD-ROM kommer att ersättas av andra och bättre medier. Det kommer framöver att finnas behov av att utveckla basläromedel eller studiematerial med mer eller mindre fast struktur och som till form och innehåll är kända av läraren innan utbildningen startar. Sådana strukturerade läromedel kan distribueras via Internet on-line eller genom att eleven/läraren överför materialet till sin hårddisk. Användningen av Internet för s.k. "streaming video" (digitalt överförda rörliga bilder och ljud) kommer att få ökad betydelse för de målgrupper vars utrustning och hjälpmedel klarar att hantera denna standard.

Internet förväntas också kunna användas för att möjliggöra kommunikation och dialog på teckenspråk såväl direkt som genom databaser och "röstbrevlådor".

Framtida läromedel kommer att kunna hämtas i flexibla informations- och kunskapsbanker som lätt kan uppdateras, revideras och anpassas av producenten men också byggas ut av användarna för att på så sätt motsvara individuella behov. Läromedelsproducenter och andra aktörer kommer att erbjuda läraren och eleven ett "smörgåsbord" med lösa delar eller moduler att fritt kunna välja.

Eleven kommer att kunna interagera med läromedlen och andra elever från olika delar av världen. Tillsammans och i samarbete med lärarna kommer de att kunna skapa sina egna helt individuellt anpassade läromedel med hjälp av verktygsprogram utifrån de faktiska behoven.

Produkter kommer att locka lärare och elever till att använda ny teknik genom att vara användarvänliga, visuella och intressanta. Inspirationsmaterial och andra pedagogiska material av nya typer

kommer att ha en viktig funktion i en skola där läraren har ett betydande ansvar för att eleverna når kunskapsmålen.

Utbudet av tilläggstjänster kommer att växa. Aktörerna kommer att erbjuda ansvariga skolhuvudmän och enskilda pedagoger möjlighet att abonnera på exempelvis databaser, informationskällor och expertsupport som utgör komplement och fördjupning i förhållande till det huvudsakliga läromedlet.

Ett av de områden som inom kort kommer att förverkligas är möjligheten att producera digitala multimedieböcker i nya standardiserade format. Dessa produkter förväntas ha en stor potential baserad på samverkan mellan kommersiella förlag och statliga/institutionella aktörer. Huvuddelen av utvecklingsarbetet bör göras av de kommersiella aktörerna.

Ytterligare ett område där en snabb utveckling förväntas är inom kompensatoriska lärmiljöer. Den dedicerade färdiga lärobokens roll kommer troligtvis att minska till förmån för olika läromedia som bättre stödjer ett aktivt och elevcentrerat arbetssätt.

En ökad kunskap om IKT bland såväl pedagogisk som teknisk personal ökar givetvis möjligheten att använda ett läromedel på ett pedagogiskt riktigt sätt. Ökad användning av distansundervisning och olika virtuella nätverk/mötesplatser ger nya möjligheter att sprida och utveckla kunskap.

Inom Norden råder idag en stor och internationellt sett unik samsyn när det gäller undervisning och lärande för synskadade, döva och hörselskadade. Samverkan inom läromedelsproduktion för dessa målgrupper kan nyttjas i mycket större grad än det idag görs – särskilt inom IKT-sektorn. Visserligen har varje land sina nationella språkbehov, men idé, manus, grafisk design m.m. kan samproduceras.

De kommersiella aktörerna har svårt att själva utveckla och upprätthålla hög kompetens och fokus på elevgrupper med särskilda behov. Pressade ekonomiska och tidsmässiga ramar och en relativt begränsad hemmamarknad påverkar. Fortsatt stärkt inriktning på samverkan mellan statliga och kommersiella aktörer kommer därför även i framtiden att vara av stor betydelse.

Det är rimligt att anta att den traditionella marknaden för läromedel inom ett antal år radikalt kommer att förändras. Nya alternativ kommer att utvecklas som bättre fyller de behov och de förutsättningar som idag råder inom skolans värld. Mot bakgrund av dessa nya behov och med en vidgad syn på läromedelsbegreppet kommer marknaden i högre grad att basera sina produkter på on-

line tjänster och databaser där skolorna abonnerar på innehåll och källor som nås via skolans datorer och nätverk.

Med all säkerhet kommer också olika former av mervärdestjänster att introduceras på marknaden. Exempelvis kan förlag i anslutning till sina läromedel komma att erbjuda nationella och internationella kontakter med ämnesexperter och forskare. Läromedelsbegreppet är under stark omvandling, inte bara för elever med funktionshinder, utan för alla elever. Kan denna utveckling ske utifrån internationellt uppställda riktlinjer om tillgänglighet kommer all information att vara tillgänglig för funktionshindrade. Det kommer att bli ett minskat behov av särskilda anpassningar för vissa grupper av funktionshindrade samtidigt som mer utrymme skapas för att göra avancerade anpassningar för målgrupper som inte kan nås genom generellt ökad tillgänglighet.

## 5.5 Sammanfattning och slutsatser

Den snabba utvecklingen på IKT-området och de växande användningsområdena gör att möjligheter skapas för kommunikation och ökad delaktighet i undervisningssituationen för funktionshindrade.

Goda IKT-baserade läromedel för funktionshindrade förutsätter tillgång till hjälpmedel och en adekvat utrustning i skolorna. Jag kan bl.a. utifrån handikapporganisationernas synpunkter konstatera att det i samhället inte råder brist på bra programvaror och bra tekniska förutsättningar. Snarare ligger begränsningarna i att utbildningsanordnarna inte införskaffar dessa och att personalen vid skolorna som försöker nyttja IKT-tekniken ofta saknar utbildning/information och handledning/stöd.

Mina slutsatser blir att det behövs starkare incitament för att få ansvariga utbildningsanordnare att införskaffa de läromedel och läromedelsrelaterade hjälpmedel som funktionshindrade har behov av.

Frågan om ansvarsfördelning mellan landstingen och kommunerna för läromedel, utrustning och hjälpmedel för funktionshindrade måste tydliggöras och lösas. Det ligger inte i mitt uppdrag att lägga förslag till en sådan gränsdragning. LSS- och hjälpmedelsutredningen (S 2001:06) är ännu i ett tidigt skede i sitt arbete med hjälpmedel i utbildningsväsendet. Utredningens preliminära resultat hittills tyder på att gränsdragningen mellan läromedel och hjälpmedel mycket sällan skapar problem. De oklarheter



som faktiskt uppstår tycks oftast avse gränsdragningen mellan hjälpmedel och utrustning

Vidare är skolpersonalens förutsättningar att tillgodogöra sig IKT-teknikens möjligheter samt förmågan att kunna kommunicera dessa kunskaper till funktionshindrade elever nyckelfunktioner för den framtida skolan.

För att fullt ut nyttja IKT-teknikens möjligheter i läromedelsproduktionen behövs gemensamma standarder, gemensamma databaser för läromedel, virtuella lärmiljöer, samordnad produktion och distribution.

Det behövs en starkare samordning inom områdena FoU, teknik- och metodutveckling samt information mellan de aktörer som ansvarar för produktion av läromedel och hjälpmedel.

## 6 En effektiviserad läromedelsframställning

I utredningens uppdrag ingår att analysera hur den statliga läromedelsframställningen kan effektiviseras samt lägga fram riktlinjer för vilken läromedelsproduktion som staten bör ansvara för och vilken produktion som kan skötas på den kommersiella läromedelsmarknaden samt hur en sådan produktion kan stimuleras. En utgångspunkt för uppdraget är en strävan att öka produktionen på den kommersiella läromedelsmarknaden.

I den statliga läromedelsframställningen ingår idag anpassning, utveckling och produktion av läromedel för studerande med funktionshinder. Vidare erbjuds konsultativt stöd till läromedelsförlagen samt stöd för utvecklingsverksamhet inom läromedelsområdet. Den egna produktionen är i första hand riktad till barn och ungdomar med synskada, rörelsehinder eller utvecklingsstörning samt till döva/hörselskadade elever.

Jag vill inledningsvis konstatera att det inte är ett självändamål med statligt producerade läromedel för funktionshindrade. Tvärtom är det önskvärt från effektivitets- och kvalitetssynpunkt med en väl fungerande marknad också inom denna del av läromedelsproduktionen. Att en stor del av produktionen ändå sker genom statlig försorg beror främst på svårigheterna för de kommersiella förlagen att få tillräckligt god avkastning på läromedel som tillverkas i små serier och i få exemplar. Produktionsstödet som idag administreras av Specialpedagogiska institutet kan om det används offensivt och på rätt sätt vara ett verksamt medel för stimulans av privat läromedelsproduktion. Dagens produktionsstöd beskrivs närmare under avsnitt 6.1.2.

## 6.1 Marknaden för läromedel

Den totala marknaden för läromedelsproduktion har minskat under de senaste sju till åtta åren. Detta gäller såväl produktion/försäljning av böcker som IT-baserade läromedel. Den totala försäljningen av läromedel minskade med 20 procent under de senaste fem åren enligt FUNKIS - funktionshindrade elever i skolan (SOU 1998:66).

Föreningen Svenska Läromedelsproducenter (FSL) visar i sin branschstatistik för år 2000 på en nedgång med 3,2 procent av den totala försäljningen mellan år 1999 och år 2000 då försäljningssumman uppgick till 1 144 miljoner kronor. Försäljningen beräknat per elev i grundskolan minskade under samma tid med drygt en procent till 505 kronor i snitt per elev och år.

Det statliga engagemanget i produktion av läromedel för små målgrupper har sitt ursprung från mitten av 1900-talet. De ekonomiska insatserna,<sup>1</sup> som jag närmare redovisar i kapitel 8, uppgick år 2001 till omkring 128 miljoner kronor. Dessutom tillfördes området omkring 5 miljoner kronor i projektmedel från bl.a. Stiftelsen för kunskap och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) och Allmänna Arvsfonden.

### 6.1.1 Den offentliga läromedelsproduktionen

Flera myndigheter och organisationer inom utbildnings-, kultur- och socialområdet är på olika sätt involverade i processen att ta fram läromedel för studerande med funktionshinder.

#### *Specialpedagogiska institutet*

Den största aktören idag är Specialpedagogiska institutet vars läromedelsavdelning svarar för anpassning, utveckling och produktion av läromedel för studerande med funktionshinder. I uppdraget ingår också att utgöra ett konsultativt stöd till förlagen och att stimulera utvecklingen av privat läromedelsproduktion. Det senare är tänkt att bl.a. göras med ett produktionsstöd för utveckling av läromedel och som idag fördelas en gång per år.

---

<sup>1</sup> Insatserna omfattar läromedelsutveckling, produktion, försäljning, distribution, lämnade produktionsbidrag, anslag och övriga intäkter.

Specialpedagogiska institutets läromedelsavdelning har antagit verksamhetsidén *att göra det som inga andra gör*, dvs. att kompensera inom de områden där det finns brister och ingen aktör tillgodoser de behov som skolan eller utbildningen har. Detta synsätt kräver, mot bakgrund av den uttalade viljan att öka den kommersiella läromedelsproduktionen, en lyhördhet mot marknaden och en ständig beredskap att ompröva sin egen produktion. Detta gäller särskilt inom sådana områden där läromedelsförlag och andra privata aktörer ser möjligheter till utveckling. Det ställer också krav på en flexibel organisation som snabbt kan ställa om sin verksamhet för att svara mot de behov som uttalas.

Den centrala organisationen har sitt säte i Härnösand. Läromedelsavdelningen är indelad i sex olika enheter med olika specialinriktningar och är lokaliserade till fyra orter i landet.

Läromedelsenheten i Göteborg är specialiserad på elever med rörelsehinder och tal- och språksvårigheter. Även de med perceptionssvårigheter ingår i målgruppen. Enheten framställer läromedel med tydliga och enkla bilder och en lättläst text. Dessutom svarar enheten för utvecklingen av Bliss, som är ett kommunikationsverktyg.

I Solna är enheten inriktad mot elever med synhandikapp. Enheten producerar bl.a. taktila bilder för gravt synskadade. På enheten finns också en mindre avdelning som utvecklar informationsmaterial och läromedel för elever med invandrarbakgrund och olika funktionshinder samt informationsmaterial till deras anhöriga.

Läromedel på teckenspråk för döva och gravt hörselskadade elever utvecklas och framställs i Örebro. Med multimediateknik skapar enheten flexibla läromedel där bild, text, rörliga bilder och animationer kombineras i ett och samma läromedel.

I Örebro ligger även Datapedagogen som bedriver utvecklingsarbete kring specialpedagogiska datorprogram för elever med olika funktionshinder. Enheten genomför behovsanalyser, anpassar och marknadsför programvaror samt stödjer förlag och producenter så att deras produkter blir tillgängliga för fler elever. Vidare ger Datorpedagogen rådgivning i samband med skolornas inköp av program och programvaror samt visst stöd vid användning av dessa.

Enheten i Umeå är specialiserad på elever med kognitiva inlärningssvårigheter. Förutom en kognitiv anpassning av innehållet i ett läromedel krävs också anpassad utformning av text, bild och

layout. Här utvecklas också Pictogram som är ett grafiskt kommunikationssystem med enkla stiliserade symboler i svartvitt.

Läromedelsenhetens gemensamma försäljnings- och distributionsenhet ligger också i Umeå. Enheten marknadsför, säljer, lagerför och distribuerar Specialpedagogiska institutets olika läromedel med undantag av läromedlen för elever med synskada som enheten i Solna ansvarar för. Ordermottagningen i Umeå sker via telefon, fax och e-post. Till stöd i marknadsföringen ger enheten årligen ut en läromedelskatalog. Information om läromedlen finns också i en Internetbaserad läromedelsbutik.

### *Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB)*

TPB svarar för anpassning av läromedel och litteratur till punktskrift, talbok eller som digitalbok. Det anpassade materialet lånas ut. TPB har även ansvaret för att högskolestuderande som är synskadade, rörelsehindrade eller dyslektiker får tillgång till anpassad kurslitteratur.

Den statliga produktionen av e-böcker sker för närvarande i formatet Textview. Det är ett läsprogram som ägs och säljs av TPB. Talböcker produceras av både TPB och Specialpedagogiska institutet i DAISY-format på CD-ROM.

### *Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus)*

Sisus ansvarsområde är att erbjuda stöd i form av statsbidrag till utbildningsbidrag och assistans till elever vid folkhögskolor samt rörelsehindrade studerande vid universitet och högskolor. Till verksamheten inom riksgymnasierna ansvarar Sisus för statsbidrag till omvårdnadsinsatser, habilitering och elevhemsboende med personlig omvårdnad. Sisus bidrag till läromedelsområdet utgörs dels av extra stöd till folkhögskolor som har elever med funktionshinder i sina grupper, dels bidrag till Synskadades Riksförbund för teknisk anpassning av studiematerial för synskadade och dövblinda.

### *Statens skolverk*

Skolverket har ingen egen produktion av läromedel men lämnar produktionsstöd till olika projekt främst till inläsning av läromedelskassetter. Under de senaste två åren har dessutom Stiftelsen Teckenspråkcentrum i Örebro fått medel för framtagande av läromedel i teckenspråk.

### *Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)*

CFL bedriver ingen egen läromedelsproduktion. Myndigheten har dock tilldelats ett anslag om 10 mkr per år för att fr.o.m. år 2002 och under fyra år utveckla läromedel för vuxna med teckenspråk som förstaspråk.

## **6.1.2 Produktionsstöd och köpta tjänster**

Specialpedagogiska institutet och dess läromedelsavdelning ansvarar för fördelning och administration av statens stöd till produktion av läromedel på den privata marknaden för elever med funktionshinder. Förlag, organisationer, producenter och enskilda personer kan söka stöd. Beslut om produktionsstöd fattas efter bedömning en gång per år. Vid bedömningen yttrar sig närmast berörda läromedelsenheter.

I början av 1990-talet tillämpades kontinuerlig ansökan med möjlighet att söka året runt men detta system bedömdes efterhand som svårt att hantera. Vid övergången till ett ansökningstillfälle per år var det bl.a. skäl som risken att inte ha några stödmedel kvar när halva året gått samt viljan att samordna med egen projektplanering som var avgörande för förändringen. Tidigare låg produktionsstödet under egen anslagspost men ingår numera som en del i Specialpedagogiska institutets gemensamma anslag och budget. Storleken på stödet är relaterat till hur pass många och omfattande ansökningar som kommer in samt tidigare praxis.

Stödet kan ges som bidrag till produktionskostnader, bidrag med återbetalningsskyldighet och/eller som förlustgaranti. I de relativt få ansökningar där avtal finns om återbetalning är det oftast mångfaldigandet av produkten som är föremål för överenskommelse om återbetalningsskyldighet.

Produktionsstödet uppgick år 2000 till drygt 1,8 miljoner kronor. Institutets totala kostnad för läromedel uppgick under samma år till nästan 75 miljoner kronor. Under de senaste fem åren har stödet pendlat mellan 0,8–4 miljoner kronor per år.

År 2000 inkom 49 ansökningar på totalt 18,3 miljoner kronor. Av dessa beviljades sju ansökningar totalt drygt 1,8 miljoner kronor i stöd.

Under åren 1997–2001 inkom 207 ansökningar omfattande tillsammans drygt 64 miljoner kronor. Antalet beviljade ansökningar under samma period var 46 med en total stödsumma på 11 miljoner kronor eller i snitt 2,3 miljoner kronor per år. Av de beviljade ansökningarna gällde 43 procent läromedel för elever med utvecklingsstörning. Det är i huvudsak små och medelstora förlag samt enskilda lärare som står för ansökningarna. Lärare kommer ofta med en idé eller uppslag till läromedel men har sällan erfarenhet av att utveckla och producera läromedel. De saknar också kanaler för information och distribution. I sådana fall stödjer Specialpedagogiska institutet med konsultation samt med information och säljorganisation ut till landets skolor. Kostnaderna för konsultation och rådgivning till de producenter som beviljats stöd bestrids av institutet och ligger utanför själva produktionsstödet.

Ett mer indirekt stöd till privat läromedelsutveckling är s.k. köpta tjänster. Under andra halvåret 2001 köpte Specialpedagogiska institutet datortjänster, tryckeritjänster, upphovsrätter och konsulttjänster för 11,5 miljoner kronor. Köpen avsåg såväl insatser för utveckling av läromedel som produktion och mångfaldigande.

Produktionsstödet som Specialpedagogiska institutet fördelar upplevs av flera förläggare som byråkratiskt och administrativt krångligt. Dessutom riskerar goda idéer att gå förlorade och inte bli förverkligade genom att det endast erbjuds ett ansökningstillfälle per år. I stället för att utgöra en stimulans till utveckling upplevs hanteringen som ett hinder för nytänkande och produktion.

Det finns ingen särskild avdelning eller enhet för behovsanalys och bedömning av inkomna ansökningar hos Specialpedagogiska institutet. I stället förlitar man sig på den kompetens som finns fördelad ute i landet på respektive enhet. Efter hörande av berörd läromedelsenhet görs en bedömning av inkomna ansökningar. Skälet till avsaknaden av en fördjupad behovsinventering uppges

främst vara ekonomiskt. Det upplevs som kostsamt att ha en särskild organisation för behovs- och analysarbete.

### 6.1.3 Den privata läromedelsproduktionen

Det finns ett fåtal privata läromedelsförlag som producerar läromedel för funktionshindrade. Produktionen är av relativt liten omfattning. Även med statligt produktionsstöd är produktionen begränsad och svarar inte mot det behov som uttalats. Anledningen till den begränsade produktionen är främst att respektive läromedel framställs i så små serier att kostnaden och därmed priset för respektive produkt blir alltför högt. Många förlag ser ingen möjlighet att kalkylera med någon vinst och avstår därför från att utveckla läromedel för funktionshindrade.

I de samtal som jag haft med olika förläggare har intresse visats för att få producera i större "paket" exempelvis för årskurs 1–7 eller ett speciellt ämnesområde såsom samhällsorienterande (SO) läromedel. Andra önskemål som framkommit är förenkling av blanketter och administration vid sökande av produktionsstöd samt en förbättrad kontakt mellan Specialpedagogiska institutet Läromedel och förlagen. Förläggarna har ofta långa planeringscykler varför det finns ett önskemål om långsiktigt tänkande vid fördelningen av produktionsstöd. Vid utformningen av det framtida produktionsstödet är det också viktigt att skapa incitament bl.a. i former som möjliggör viss vinst för förlagen. Med tanke på de små serier som det här rör sig om, upplever de förlag jag haft kontakt med att villkoren för produktionsstöd inklusive återbetalningsklausuler är så snävt satta att det inte blir någon större avkastning på produkterna.

Det område som främst röner förlagens intresse är läromedel till funktionshindrade inom särskolan. Dessa läromedel produceras i en relativt stor volym och kan under gynnsamma förhållanden vara lönsamma. Till viss del kan ordinarie grundmaterial användas och anpassas i lättare form men när det gäller elever med utvecklingsstörning måste man hela tiden reflektera över om det innehåll som läromedlet förmedlar är användbart.

I sitt yttrande över FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan (SOU 1998:66) instämde FSL i "att det skall vara ett statligt åtagande att tillse att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel, ges tillgång till



sådana läromedel”. FSL instämde också i att det offentliga åtagandet i högre grad än idag skall stimulera produktion på den fria läromedelsmarknaden och att detta gällde speciellt produktion av läromedel för utvecklingsstörda. Vidare uttalade FSL att det skulle underlätta kontakterna om den offentliga läromedelsverksamheten samordnas i en organisation och då särskilt inom området kassett- och talböcker samt att avtal tecknas som gäller bl.a. diskettböcker.

#### 6.1.4 Läromedelsförfattarna

Om forskare i hög grad var forna tiders läromedelsförfattare så är lärarna dagens författare. Det är ofta lärare som med sin personliga undervisningsstil och med den egna erfarenheten som bas försöker realisera sina idéer kring hur ett läromedel för en viss grupp kan se ut.

Läromedelsförfattarna organiseras främst genom Sveriges Läromedelsförfattares förbund – SLFF. Förbundet har drygt 1 500 medlemmar och huvudmålet är att bevaka medlemmarnas rättigheter och olika upphovsrättsfrågor samt att förhandla fram ramavtal med förlag och organisationer. Exempel på ett sådant är ramavtalet med IRIS Intermedia om utgivning av ett verk som digitalbok, dvs. CD-skivor med text och inläst komprimerat ljud.

#### 6.1.5 e-learningföretag

Vid sidan av de traditionella läromedelsförlagen växer det idag upp nya producenter, som är inriktade mot att skapa läromedel som redan från början finns i en datormiljö. Medan läromedelsförlagen till stor del utgår från boken som en etablerad produktion och anpassar bokens innehåll till ett nytt media så utgår de nya e-learningföretagen i sin produktutveckling redan från början från samspelet mellan innehåll och presentationsform. Det finns ett stort antal aktörer men marknaden för e-lärande i skolan tycks fortfarande vara relativt begränsad. Det är främst inom vuxenutbildningen som det förväntas ske en marknadstillväxt.

## 6.2 IKT-baserade läromedel

Databaserad teknik har sedan lång tid använts vid framställande av läromedel. Författare, bildleverantörer, layoutpersoner, tryckare och distributörer är alla beroende av en fungerande teknik som kan hantera stora informationsmängder och kommunicera dem mellan olika personer. Olika typer av datorstöd används såsom kontorsprogram, layoutprogram, projektplatser, produktionsdatabaser, programmeringsmiljöer och liknande.

Under det senaste årtiondet har tekniken utvecklats så att också slutmottagaren, den funktionshindrade, kan söka och ta emot informationen utifrån sina personliga förutsättningar. Den moderna tekniska utrustningen skapar förutsättningar för full delaktighet även om långtifrån alla funktionshindrade elever har tillgång till rätt IKT-stöd.

När det gäller själva användningen av ett läromedel kan man se att både enskilda läromedel och mera kompletta lärmiljöer har gjort det omöjliga möjligt för en lång rad elever med funktionshinder. Som exempel kan nämnas en dator som skrivredskap för en elev med gravt rörelsehinder som kan hantera denna med exempelvis ett kontaktdon. Utan dator skulle denna elev inte kunna skriva självständigt. Ett annat exempel är de möjligheter som den digitala tekniken ger att producera böcker på teckenspråk.

För den gravt synskadade har utvecklingen av e-böcker inneburit en revolution vad gäller vikt, format och tillgänglighet jämfört med boken i tryckt punktskrift. För en elev med dyslexi kan en dator utrustad med talsyntes ge ett kompensatoriskt skrivhjälpmedel. En bok i digital form med syntetiskt eller digitaliserat ljud kan ge ett kompensatoriskt läshjälpmedel. Också inom särskolan innebär datorn som utrustning och hjälpmedel möjligheter att enkelt och med små anpassningar förnya och samtidigt använda grundmaterialet vid upprepade tillfällen.

Fortfarande används dock IKT huvudsakligen som en allmän produktionsresurs för tryckta läromedel. Ibland kombineras tryckta läromedel, webbställe och CD-material men ofta med bristfällig anpassning och tillgänglighet. Anpassning för alternativ tillgänglighet sker oftast i efterhand, till hög kostnad och med begränsad spridning. Å andra sidan produceras nya anpassade och IKT-baserade produkter oftast utan samordning med traditionellt tryckt material. Bristen på samordning bidrar till ökade kostnader och långa produktionstider.

I väntan på introduktion av standardiserade format som exempelvis XML (Extensible Markup Language) försöker aktörerna att hitta former för att återanvända det grundmaterial man producerat för en tryckt bok eller punktskriftsbok om samma material behöver tas fram som e-bok eller som annan alternativ produktion.

### 6.2.1 Tillgången till anpassad teknik

För att kunna utnyttja ett IKT-baserat läromedel krävs tillgång till ändamålsenlig och anpassad teknik, vanligen datorer med tillhörande personlig utrustning. Det är förhållandevis enkelt att hitta sådana lösningar då det handlar om elever med funktionshinder i den obligatoriska skolan. Visserligen tolkas regelverket olika mellan olika landsting och kommuner, vilket kan vålla oklarhet och olika bedömningsgrunder, men generellt tillhör elever som behöver utrustning och hjälpmedel för sitt skolarbete en prioriterad grupp. Situationen ser delvis annorlunda ut för barn före skolåldern samt för vuxna studerande. För barn på förskolenivå handlar det mer om pedagogiskt material och anpassad utrustning för stimulans och träning än om det som traditionellt kallas läromedel. För många vuxna kompliceras situationen av oklarheter i regelverket som styr tilldelning av hjälpmedel och finansiering av läromedel beroende på inriktning, utbildningsnivå, utbildningsarrangör.

### 6.3 Grunder för framtida statliga insatser

Läromedel är en av flera faktorer i elevens studieprocess. För att uppsatta mål för skol- och läroplaner skall nås krävs det förutom bra läromedel också ett väl fungerande samspel mellan skolledning och skolpersonal samt en god skolmiljö. Behovet av sådan samverkan blir än mer tydlig då det gäller funktionshindrades möjligheter att tillgodogöra sig undervisningen. Läromedel måste anpassas, kompletteras och kanske i flera fall nytillverkas för att den funktionshindrade skall kunna skaffa sig kunskaper som är likvärdiga med övrigas i undervisningsgruppen. Till detta kommer tidsfaktorn, att ha tillgång till utrustning och rätt läromedel vid rätt tidpunkt.

Utveckling och produktion av läromedel för funktionshindrade bör i första hand ske genom privata läromedelsförlag och andra aktörer såsom e-learningföretag och företag som verkar inom området IT-baserade läromedel/hjälpmedel. Statens roll bör vara att kompensera inom de områden där det finns brister och där ingen aktör tillgodoser de behov som individen, skolan eller utbildningsanordnaren har. För att inte stänga marknader för privata läromedelsproducenter är det viktigt att statliga aktörer har en lyhördhet och beredskap att snabbt ställa om från egen produktion till verksamhet som stimulerar och stödjer en kommersiell utveckling.

Den statliga verksamheten inom läromedelsområdet bör eftersträva ett samspel mellan förlagens läromedelsframställning, statliga insatser samt utbildningsanordnarens och individens behov. I första hand är syftet med den offentliga läromedelsverksamheten att ha samlad kunskap om vad som skall produceras, stimulera till utveckling och produktion, informera om vad som producerats och se till att produkterna når rätt användare. De huvudsakliga insatserna bör koncentreras till ett antal delverksamheter som sammantagna kan förväntas uppfylla målsättningen. Dessa är enligt min bedömning behovsanalys, ekonomiskt och personellt stöd, anpassningar, information, distribution och Internetbaserad läromedelshantering.

### 6.3.1 Behovsanalys

En av den offentliga läromedelsverksamhetens viktigaste funktioner är att i samverkan med producenter, utbildningsanordnare, handikapporganisationer och andra aktörer ta fram och arbeta efter behovsanalyser kring läromedelssituationen för barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder. Analyserna utgör basen för specifikationer kring bristområden som med bakgrund i nationella styrdokument kan bilda underlag till beställningar hos läromedelsmarknaden. Likaså utgör analyserna underlag för strategisk planering av produktionsstöd och andra stimulansåtgärder riktade mot de kommersiella läromedelsproducenterna.

Utifrån behovsanalyserna kan det även vara aktuellt att skriva kravspecifikationer inom vissa områden och genom upphandling stimulera till att produkterna utvecklas av förlagen.

### 6.3.2 Ekonomiskt och personellt stöd

Produktionsstödet måste få en ny, tydligare och större betydelse i den kommande produktionen av läromedel för funktionshindrade. Med behovsanalyserna som bas bör stödet stimulera såväl till nytänkande kring enstaka läromedel som till riktad långsiktig utveckling av läromedel mot olika ämnesområden, åldersgrupper, funktionshinder eller annan lämplig indelning. Produktionsstöd kan redan idag utgå i form av utvecklingsstöd, anpassningsstöd, för produktion, mångfaldigande och distribution. I framtiden bör nya former av stöd utvecklas exempelvis i samband med längre och mer omfattande upphandlingar och nyutveckling baserat på behovsanalyser.

För enskilda eller mindre och medelstora producenter och läromedelsförlag som själva har svårt att upprätthålla specialkompetens över hela läromedelsområdet är det viktigt att den offentliga läromedelsverksamheten upprätthåller en hög och specialinriktad sådan och kan erbjuda kvalificerad konsultation och rådgivning.

Jag anser att om produktionen i framtiden skall kunna inriktas mot stimulans av privat och kommersiell läromedelsutveckling innebär det att den nuvarande statliga läromedelsverksamheten måste omstruktureras till att ha mindre av egen produktion, bli mindre personalintensiv och mer vara en finansiell kraft på marknaden.

### 6.3.3 Anpassningar

Anpassningar av material från bokform till exempelvis e-bok, punktskrift, talbok eller teckenspråk behöver även fortsättningsvis göras.

De flesta läromedel som idag utges av förlagen har ett rikligt bildmaterial. Förr var bilden ett komplement till texten men bilden är i sig kunskapsbärande och har i vår tid fått en allt viktigare roll som informationsbärare. Ofta är det bilden med kompletterande text som ger innehållet. För exempelvis gravt synskadade elever innebär detta att läromedlen i hög grad måste få en pedagogisk redigering där bildens information överförs till en beskrivande text. För nybörjare på punktskrift krävs också en pedagogisk redigering så att texten lättare kan läsas.

I högre årskurser och vid högre studier är texten oftast den kunskapsbärande delen, liksom i skönlitteratur, varför mer direkt överföring till punktskrift kan ske utan pedagogisk redigering.

För hörselskadade elever görs anpassningar genom att vissa film- och videoproduktioner textsätts. Utbildningsradions program textsätts till viss del av Specialpedagogiska institutet. Tjänsten upphandlas sedan en pedagogisk bedömning gjorts.

För döva elever framställs idag teckenspråksmaterial av sagor och skönlitterära avsnitt som är utgivna i svartskrift vid sidan av en direkt nyproduktion av motsvarande material på teckenspråk. Det finns ett pedagogiskt behov av att möta kända sagor och klassisk litteratur på det första språket, teckenspråket, och inte alltid på andra språket.

För personer med begåvningshinder krävs alltid speciella insatser i form av anpassade instruktioner, lättläst text, en förtydligad och förenklad förklaring för att världen runtom, och då även IKT-stödet, skall fungera. Om man kan erbjuda en sådan anpassning innebär IKT naturligtvis även för denna grupp avsevärda förbättringar och ökad livskvalitet.

#### 6.3.4 Samverkan

Samverkan mellan olika aktörer för produktion av läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder sker idag i begränsad omfattning. Då det sker är det främst kring utveckling av vissa specifika produkter och vanligen mellan olika offentliga aktörer, organisationer och myndigheter. I undantagsfall sker samverkan med kommersiella aktörer och över landets gränser. Behovet av en bred samverkan är mycket stort och bör betonas. En högre grad av nyttjande av IKT i de olika produktionsleden underlättar sådan samverkan.

Det bör kontinuerligt ske samverkan med förlag och producer center dels för att informera om de bristområden som finns inom läromedelsområdet och dels för att ge ekonomiskt och konsultativt stöd till utveckling och anpassning av de förlagsutgivna materialen. Syftet är att de kommersiella produkterna i högre grad än idag skall vara tillgängliga för dem som är i behov av särskilt stöd.

Specialpedagogiska institutet har nyligen slutit avtal med några läromedelsförlag om att få tillgång till de digitala filer som ligger till grund för den tryckta boken. Det konkreta resultatet av detta avtal

bedöms bli värdefullt, inte minst genom att den sammanhållna produktionsprocessen av såväl e-textböcker som punkt-skriftsböcker förenklas.

Behov av ytterligare samverkan föreligger mellan såväl kommersiella parter som på det nordiska och internationella planet. Sådan samverkan bör i första hand inriktas på utformning av format och gemensam standard för att underlätta vidare samarbete. På det europeiska planet bör initiativ tas till gemensamma och gränsöverskridande insatser. Medverkan i EU-projekt är därför av stor betydelse.

### 6.3.5 Information om läromedel

Förlagen sköter normalt sin egen information om nya produkter men det finns också små förlag/producenter som inte har någon informationskanal ut till skolan.

Specialpedagogiska institutets läromedelsenhet har i flera fall åtagit sig att vara distributör av produkter som har fått produktionsstöd för att de skall nå ut till de olika skolorna. Förlagen använder i första hand tryckta kataloger för att informera om produkter och i andra hand webbaserad information. I likhet med förlagen ger den statliga läromedelsverksamheten ut kataloger med information om de specialpedagogiska produkterna och förteckningar över anpassat förlagsmaterial. Det är dock inte nödvändigt att den statliga läromedelsverksamheten själv står för produktion och distribution av denna information. Just information och distribution är sådana områden där den privata marknaden har lång erfarenhet. Dessa uppgifter skulle med fördel via anbudsförfarande kunna läggas ut på entreprenad.

Internetbaserad information med butik för elektronisk handel och en produktdatabas där man kan söka fördjupad information om produkterna och även se prov på produkten finns delvis redan idag. En samordnad hemsida med information och handel av såväl privata som statliga läromedel och med möjlighet att annonsera nyheter och ge fortlöpande service kan vara värdefull för både utbildningsanordnare och enskilda individer. En sådan hemsida skulle bland annat kunna omfatta följande:

- Tematisk uppbyggd information om produkterna
- Förteckningar över marknadens specialpedagogiska produkter
- Butik för köp av produkter

- Stödmaterial och aktualiteter inom läromedelsområdet
- Länkar till samverkan. Exempelvis Nordspes, Särskilt stöd-knappen, Skoldatanätet, European Agency for Development in Special Needs Education m.m.
- Information om aktuella läromedelsmässor inom och utom landet.

### 6.3.6 Distribution

Print-on-demand är en ny teknik som än så länge befinner sig i utvecklingsstadiet. Enklare häften och handledningar kan med fördel tryckas med denna teknik. Datorprogram och video kopieras direkt för försäljning vilket avsevärt reducerar behovet av lagerutrymmen. I gengäld ställer detta större krav på god logistik mellan beställning, tryck och leverans så att kunden kan få sina läromedel utan dröjsmål.

Med ett utvecklat IKT-stöd är det realistiskt att anta att distributionen av anpassade läromedel i framtiden kommer att ske i direkt anslutning till att produkten färdigställs. Leverans sker då direkt till slutanvändaren. I vissa fall kan en anpassning vara omfattande och leveransen behöver delas upp i flera delar. Exempelvis kan en synskadad elev få sitt läromedel på punktskrift uppdelat för att inte behöva vänta onödigt länge på den första delen.

Staten behöver inte nödvändigtvis svara för distributionen av läromedel. Tjänsten kan köpas och med utvecklad teknik behöver allt färre produkter lagerföras. Därmed kan en kedja byggas mellan orderfunktionen, den mångfaldigande verksamheten – antingen den är intern och/eller extern – och distributionen. I många fall kan den som mångfaldigar även ta ansvaret för att sända produkten till kunden.

### 6.3.7 Visionen om en "bank"

Jag har i kapitel 4 visat på en utveckling av pedagogiken och IKT där läroboken också i framtiden kommer att ha betydelse i individens lärsituation men jag ser samtidigt en ökad användning av specialkomponerade läromedel. Det kan röra sig om bara ett avsnitt



eller en sida av en bok och ofta, inte minst inom området läromedel för funktionshindrade, en artikel, en webbaserad informationssida eller ett av läraren egenhändigt framtaget material. Med IKT skapas nu möjlighet att samla alla läromedel, såväl böcker och övningsmaterial som lärarproducerade material i en gemensam läromedelsbank. Med XML-teknik<sup>2</sup> skapas också förutsättningar att snabbt hitta rätt material inklusive lärarhandledningar, tips och idéer. Uppdateringar av datorprogram via webben sker redan idag. På sikt kommer det att vara möjligt att leverera läromedel, arbetsmaterial, metodmaterial m.m. direkt via läromedelsbanken. Vissa material kan vara kostnadsfria medan andra kan hämtas mot en avgift.

Flera förlag och försäljare har webbplatser på Internet varifrån de informerar om och säljer sina läromedelsprodukter. Även om produkterna med en alltmer förfinad teknik beställs via Internet, distribueras fortfarande böcker, material och andra produkter via vanlig posthantering. Föreningen Svenska läromedelsproducenter (FSL) som själv inte utövar någon försäljning erbjuder sådana tjänster via [www.laromedel.nu](http://www.laromedel.nu). Genom en samlad information och katalogtjänst som innehåller omkring 15 000 titlar på läromedelsprodukter från 40 producenter informeras den intresserade om produkten och kan koppla sig vidare till producenten för ett eventuellt inköp.

Specialpedagogiska institutet fungerar idag i detta avseende på samma sätt som övriga producenter. Beställning av läromedel sker via en produktkatalog i pappersform men kunden kan också via [www.sit.se](http://www.sit.se) koppla sig vidare till "butikens" och där få en kortfattad information om respektive produkt samt göra eventuella beställningar via e-postfunktionen.

I England har ytterligare steg tagits i utvecklingen mot Internet-baserade läromedelsdatabaser. Espresso Broadband Ltd levererar genom [www.espresso.co.uk](http://www.espresso.co.uk) nätbaserade läromedel och support. Skolor eller enskilda pedagoger kan anknyta för att specialkomponera och beställa ett läromedel som sedan överförs till beställarens server via bredband och satellit. För att undvika allt för mycket teletrafik görs överföringen under nattetid och en gång per månad. Företaget erbjuder också möjligheter för skolor och kunder att via hemsidan kommunicera med varandra.

Läromedelsbanken jag ser i det framtida IKT-samhället innehåller mer tjänster och består av flera databaser som via exempelvis

---

<sup>2</sup> Extensible Markup Language. Kodifiering av texter som gör det enklare att hitta och koppla digital information.

XML-teknik kommunicerar för att ta fram ett färdigt eller för det specifika undervisningstillfället anpassat läromedel. Till banken kan också ett antal tjänster kopplas såsom möjlighet till handledning, torg för erfarenhetsutbyte och kommunikation med experter.

I samtal med företrädare för dataföretag har jag erfarit att tekniken redan idag är så utvecklad att läromedel skulle kunna finnas på Internet för försäljning eller för utlåning via exempelvis ett leasingförfarande. Trots att tekniken så medger intar aktörerna en avvaktande hållning. För författare, förläggare och andra aktörer är det främst två områden som behöver regleras innan hanteringen av webbaserade läromedel över Internet kommer att expandera. Dels är det de upphovsrättsliga frågorna kring läromedel i ett IKT-baserat samhälle och dels är det säkerheten kring hanteringen av läromedel på Internet.

EG-direktivet kring upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället är, som jag tidigare redogjort för, föremål för beredning inom Justitiedepartementet. Beträffande frågorna kring skydd mot o tillåten kopiering av läromedel finns, enligt företrädare för de större dataföretagen jag samtalat med, redan idag tillräckligt utvecklade instrument för en säker hantering. Inom musikbranschen, som ligger långt framme i nyttjandet av Internet för överföring av musik, kan presumtiva kunder hämta ett musikstycke för exempelvis en viss tid eller ett fastställt antal spelningar. En del artister tillåter i marknadsföringssyfte att kunderna inledningsvis kan lyssna kostnadsfritt ett antal gånger innan de behöver bestämma sig för ytterligare åtagande.

Existerande teknik gör att det är fullt möjligt för en skola eller lärare att via en Internetbaserad läromedelsbank köpa in alternativt hyra ett visst läromedel eller en lärarhandledning för en begränsad tid, ett visst antal gånger eller för en speciell grupp.

Nedan följer ett antal exempel på sådant som en läromedelsbank skulle kunna innehålla.

- Läromedel on-line för små målgrupper där tryck inte är lönsamt. Ofta handledningsmaterial av olika slag.
- Handledningar till datorprogram som kan laddas ner.
- Arbetsmaterial som fritt eller mot betalning kan laddas ner.
- Abonnemang på specialpedagogiska datorprogram "rent-on-demand".
- Uppdateringar via webben av läromedel och datorprogram.
- Distansutbildning av lärare i läromedelsmetodik.

- Senaste nytt beträffande FoU inom läromedelsområdet.
- Virtuella torg som ger möjligheter till direktkommunikation och erfarenhetsutbyte.

### 6.3.8 Forskning och utveckling

Trots en förväntan om ett utvecklat samarbete mellan den statliga läromedelsorganisationen och privata producenter exempelvis i form av partnerskap och i nätverk, s.k. Public Private Partnerships – PPP, kommer det även fortsättningsvis att finnas behov av statlig utveckling och produktion av sådana läromedel som ingen annan vill göra men som skolan har ett behov av. Det kan dessutom finnas skäl för staten att inom det specialpedagogiska området pröva möjligheter till nydaning och utveckling. Resultatet av en sådan utveckling kan på sikt överföras till förlagen men behöver initialt få utvecklas och testas från en icke kommersiell utgångspunkt.

Det finns ett behov av att utveckla specialpedagogiska verktygsprogram som ger användaren möjlighet att själva strukturera, bearbeta, lagra, sortera och hämta information på det sätt som han eller hon finner bäst. Ordbehandlingsprogram, kalkylprogram och databashanterare är exempel på sådana program som utvecklas för den allmänna marknaden. Det som hitintills har utvecklats i programmet Länkat och det som har skett inom DAISY-konsortiet är exempel på specialpedagogiska verktygsprogram. Någon kommersiell grund för dessa program finns inte men pedagogiskt är de nyckelfaktorer för en individualiserad undervisning och en modern pedagogisk arbetsmetod med en flexibel inlärningsmiljö.

Alternativ kommunikation med stöd av Bliss eller Pictogram är för ett antal elever en förutsättning när man inte kan tillägna sig det skrivna språket. Ett flertal myndigheter och företag har nyligen påbörjat ett samarbete kring en samordnad och gemensam utveckling av bildstöd i samhället, på allmänna platser, vid allmänna kommunikationer och andra gemensamma områden. Den fortsatta utvecklingen av Pictogram och framtagning av pedagogiska material bör ses mot den bakgrunden och samordnas med ett sådant utvecklingsarbete.

Beprövad erfarenhet och dialog med brukarna får ge underlag för utvecklingsarbeten kring nya produkter och nya metodiska förhållningssätt i läromedlen. Viss forskning finns kring bilder, bildtolk-

ning, text och layout liksom grafiska snitt men det är forskning och utveckling som inte knyter samman till en pedagogisk helhet utan de är var för sig egna områden.

Selander pekar i sin översikt över läromedel – perspektiv och forskning på att det även behövs nya författare inom fackområdet pedagogiska texter. I Norge har i samarbete mellan lärarutbildningen och Senter för pedagogiske tekster og laereprocesser vid Høgskolan i Vestfold samt journalistutbildningen vid Høgskolan i Oslo startats en facklitterär författarskola. Motsvarande författarskola planeras även i Sverige vid Didaktik&Design på Lärarhögskolan i Stockholm

Inom ny teknik saknas det också ren forskning som med utgångspunkt i de erfarenheter som har gjorts i den pedagogiska världen nu kan pröva ett antal teser och se vad tekniken kan betyda såväl inom det specialpedagogiska som pedagogiska området.

Den statliga läromedelsverksamheten bör samordna och stimulera till att FoU-arbete kommer till stånd inom läromedelsområdet.

## 6.4 Sammanfattning

Målet för den statliga läromedelsframställningen är att skapa förutsättningarna för att individen utifrån sina behov skall ha tillgång till rätta läromedel i rätt tid så att hon/han kan delta i undervisningen med full delaktighet.

Den statliga läromedelsframställningen bör i första hand inriktas på att vara ett finansiellt, rådgivande och konsultativt stöd till olika aktörer på marknaden. Först i andra hand skall den statliga verksamheten bedriva anpassning och egen produktion och utifrån uttalade behov göra sådant som inga andra aktörer vill eller kan göra.

Detta kräver en förändrad organisation som är mindre personalintensiv och mer baseras på spetskompetens. Kärnverksamheten i en kommande statlig läromedelshantering bör koncentreras till områdena behovsanalys, finansiellt och konsultativt stöd samt utveckling av en läromedelsbank.

Ansvar för att det finns en väl fungerande information kring och distribution av läromedel bör också ligga inom den statliga läromedelsverksamhetens område även om genomförandet med fördel kan läggas över till den privata läromedelsmarknaden.

## 7 Framtida organisation

### 7.1 Uppdraget

Enligt direktiven skall utredaren föreslå hur det statliga åtagandet rörande läromedel för barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder bör utformas och organiseras. Jag skall i detta sammanhang pröva om det statliga ansvar som idag åvilar Specialpedagogiska institutet även fortsatt skall hållas ihop i en myndighet eller om utveckling och produktion bör skiljas från behovsinventering och beställning och i första hand upphandlas på marknaden.

Jag har också i uppdrag att föreslå vilken myndighet som framgent skall svara för det statliga åtagandet.

#### *Nuvarande ansvarsfördelning*

Av historiska skäl har ett flertal myndigheter kommit att få ett större eller mindre ansvar för att läromedel för funktionshindrade utvecklas, anpassas och produceras. Dessa myndigheter är idag

- Specialpedagogiska institutet
- Statens skolverk
- Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus).

Härtill kommer Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) som inte har ansvar för de målgrupper som omfattas av detta direktiv, men som producerar och lånar ut studielitteratur till främst högskolestuderande som är synskadade, rörelsehindrade eller dyslektiker.

Dessutom finns många ickestatliga aktörer inom området. Läromedelsförfattare och läromedelsproducenter svarar för framtagande och produktion av läromedel med eller utan statliga stödinsatser. Enskilda lärare tar fram egna läromedel som special-

anpassats för eleverna vid skolan. Detta gäller såväl egenproduktion som inköp av enkla produkter som för vissa elever kan betraktas som läromedel.

Ett flertal privata företag både producerar, säljer och distribuerar läromedel för olika grupper av funktionshindrade utan att få statligt stöd för sin verksamhet. Flera entreprenörer är verksamma inom olika utvecklingsområden och anlitas även av de statliga producenterna för exempelvis anpassningar av läromedel för synskadade. Produktion av punktskriftsmaterial upphandlas hos ett specialiserat företag, som även har kunder utomlands då marknaden är förhållandevis liten.

Fältet är stort och gränsdragningen kan vara svår att göra mellan vad som är att betrakta som läromedel och vad som kan anses vara utrustning eller hjälpmedel i de olika aktörernas produktion. Någon total omfattning av verksamheten på marknaden går inte att fastställa.

### *Specialpedagogiska institutets ansvar*

Enligt förordning med instruktion för Specialpedagogiska institutet (SFS 2001:286) skall institutet ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor som rör **barn och ungdomar** med funktionshinder till huvudmän för det offentliga skolväsendet och sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn.

Med funktionshinder avses i förordningen fysiska funktionshinder, medicinskt, psykiskt eller neurologiskt betingade funktionsnedsättningar, svåra läs- och skrivsvårigheter (dyslexi) samt utvecklingsstörning och andra funktionshinder som avses i 1 kap. 16 § skollagen.

Beträffande **läromedelsproduktion** skall institutet utveckla, framställa och distribuera läromedel för funktionshindrade barn och ungdomar inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och motsvarande utbildningar med enskild huvudman.

Institutet skall även informera om lämpliga läromedel som finns på marknaden.

Specialpedagogiska institutet har därmed ett dubbelt ansvar, nämligen att å ena sidan självt utveckla, framställa och distribuera läromedel för vissa grupper av funktionshindrade och å andra sidan bidra med produktionsstöd – uppdrag som kan synas vara svåra att förena.

I mina utredningsdirektiv pekas på att det inte kan uteslutas att organisationen utgör ett hinder för att utveckling och produktion av läromedel och studiematerial med stöd av produktionsstöd skall öka. Det pekas på möjligheten att skilja den myndighetsfunktion som har att svara för behovsinventering och beställning av läromedel för personer med funktionshinder från utveckling, produktion och distribution. Med statligt finansiellt stöd skulle utveckling, produktion och distribution kunna genomföras av andra intressenter.

### *Statens skolverks ansvar*

Statens skolverk har sedan 1994 regeringens uppdrag att ansvara för stöd till produktion av läromedel för vissa små målgrupper. Skolverket ger inom ramen för detta uppdrag stöd till läromedelskassetter för elever med dyslexi.

FUNKIS-kommittén konstaterade att uppdragen till dåvarande Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) och Skolverket riktade sig till en och samma målgrupp och att detta skapade oklarheter och risk för mindre effektiv resursanvändning. Kommittén föreslog därför att de båda myndigheternas ansvar för läromedel för dyslektiker skulle samordnas.

### *Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus)*

Sisus har i uppdrag att administrera det tilläggsbidrag som bl.a. kan användas för merkostnader som uppstår vid inköp av anpassade läromedel för studerande vid folkhögskola. Dessutom beviljas ett bidrag till Synskadades Riksförbund för teknisk anpassning av studiecirkelmateriel för synskadade och dövblinda i studiecirkel.

### *Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)*

CFL ansvarar för att tillsammans med Specialpedagogiska institutet utveckla läromedel som riktar sig till studerande inom vuxenutbildning och folkbildning och som har teckenspråk som första språk.

## 7.2 Möjlig ny organisation

### 7.2.1 Motiv för att en ny organisation behövs

Redan FUNKIS-utredningen konstaterade att den statliga läromedelsverksamheten inte är större än att den rimligen borde kunna samlas på ett ställe i landet. Jag har gjort mina bedömningar nedan efter grundlig analys av inhämtade såväl ekonomiska som effektivitetsmässiga bakgrundsfakta kring läromedelsproduktionen och -försörjningen och dragit slutsatsen att en förändrad organisation behövs. Jag skall beröra några iakttagelser som ligger till grund för mina bedömningar och förslag.

### Min bedömning

#### *Verksamhet*

Jag har ovan redogjort för några olika huvudaktörers ansvar och verksamhet inom området. Utöver dessa förekommer tillfälliga satsningar, projektverksamheter finansierade med eller utan statliga bidrag, kortfristiga utvecklingsprojekt på lokal nivå, nordiska och internationella utvecklingsprojekt i visst samarbete m.m.

I det följande kommer jag att koncentrera mig på verksamheter hos de huvudsakliga aktörerna med uppdrag att svara för läromedelsförsörjningen.

Inledningsvis behandlar jag då Specialpedagogiska institutet och dess läromedelsavdelning, som idag har huvudansvaret. Den verksamhet som bedrivs där har inte varit föremål för översyn i samband med omorganisationen av resten av institutet. Arbetsorganisation och arbetssätt har förblivit i stort sett oförändrade sedan SIH:s dagar.

FUNKIS-utredningen konstaterade att SIH under de senaste åren vidtagit ett flertal åtgärder för ökad samordning mellan de olika enheterna för att göra läromedelsproduktionen mer effektiv. Bl.a. hade produktion och försäljning av specialpedagogiska datorprogram samordnats genom skapandet av den nya enheten Datapedagogen, belägen i Örebro. Man hade avvecklat ett av SIH:s två tryckerier och rationaliserat lokalerna. Ytterligare rationaliseringar har gjorts sedan dess.

Den geografiska spridningen av enheterna, som är historiskt betingad, kvarstår och ger enligt min uppfattning inte tillräckligt



utrymme för maximal samverkan och kontakt. Även ekonomiskt måste verksamheten påverkas negativt eftersom over-headkostnaderna bör vara högre med spridd lokalisering. Med bättre möjligheter till daglig kontakt mellan de olika verksamhetsgrenarna skulle synergieffekter uppnås.

Jag har vid mina kontakter med enheterna tyckt mig märka en viss stagnation i verksamheten även om det finns områden på vilka man utför ett kreativt, utvecklande arbete. Ett sådant är hörselområdet där utvecklingen av läromedel på teckenspråket t.o.m. vunnit internationellt erkännande. Mitt huvudsakliga intryck är dock att det saknas nödvändig dynamik i verksamheten. Detta kan möjligen bero på ett för stort antal fasta tjänster vid institutet och för lite innovativt tänkande i form av korttidsanställda experters insatser. Det sker, enligt vad jag erfarit, en omfattande återutgivning av gamla produkter, lagren förefaller vara stora och utvecklingen av nya produkter verkar vara långsam.

Mitt intryck, efter många kontakter på fältet, är vidare att institutet och den service det kan ge generellt sett är föga känt. Bland lärare, utbildningsanordnare, elever och föräldrar finns inte den kännedom om läromedelsproduktion och försäljning av produkter som man skulle önska. Många vittnar om att de inte vet vart de skall vända sig för att få råd och information i läromedelsfrågor. Läromedelssektorn inom institutet borde ha större genomslagskraft, kunna marknadsföra sig själv och sprida information på ett effektivare sätt för att nå de berörda.

Jag skulle vilja se en effektivare marknadsföring av såväl produkter som tjänster liksom möjligheter att kraftigare agera mot skolledare och kommuner, som har huvudansvaret för anskaffandet av läromedel. En roll som påtryckare bör skapas för att främja marknaden och en nära samverkan med utbildningsväsendets tillsynsmyndigheter borde etableras för att följa att åtaganden enligt de regelverk som styr läromedelsförsörjningen för funktionshindrade uppfylls. Jag har tidigare understrukit att kommuner och skolledare måste spela en aktiv roll när det gäller att vara informerad om vilka läromedel som finns tillgängliga, vilka som är lämpliga att köpa eller låna in, se till att lärare får den kompetensutveckling som behövs för att undervisa funktionshindrade elever samt att tillgång till specialpedagoger finns i de fall det behövs. Det ingår i Specialpedagogiska institutets uppdrag att arrangera och medverka i lärares kompetensutveckling.

Den verksamhet som bedrivs vid Statens skolverk inom området är av ringa omfattning. Det rör sig om framtagande av läromedel på kassett med inriktning mot dyslektiker.

Den tredje myndigheten med ekonomiska resurser, Sisus, kanaliserar ett stöd främst mot läshandikappade. Bidraget utgår till Synskadades Riksförbund, som ombesörjer fördelning av anslagsmedlen.

De två senare myndigheterna har således ett ytterst marginellt ansvar för läromedelsförsörjningen för de funktionshindrade eleverna och vuxenstuderandena.

Någon samordning mellan dessa tre myndigheters verksamheter förekommer egentligen inte såvitt jag har kunnat erfara och jag skulle därför se det som en fördel om både de befintliga kompetenserna och de ekonomiska resurserna kunde samordnas i en effektiv organisation för att undvika dubbelarbete.

### *Ekonomi*

Jag har ingående kartlagt olika finansieringskällor för det nuvarande statliga åtagandet att sörja för att läromedel för funktionshindrade elever och studerande produceras och tillhandahålls. I kapitel 8 redogörs för de olika anslag och anslagsposter ur vilka medel idag anvisas för olika ändamål.

Den bild jag får visar på en icke sammanhållen budget med ett stort antal finansieringskällor över statsbudgeten. Därtill kommer ett antal externa finansiärer som olika fonder och stiftelser. Detta måste leda till såväl dubbelarbete som oklara prioriteringar. Redovisningen av anslagsanvändningen brister ofta och någon helhetsbild är omöjlig att finna.

Enligt min bedömning skulle en sammanhållen budget, administrerad i huvudsak från *ett och samma ställe*, kunna användas effektivare och ge bättre garanti för att medlen nyttjas ändamålsenligt. En samlad överblick skulle ge en "rättvisare" distribution av tjänster och ekonomiska medel till de olika grupperna funktionshindrade. Omfördelningar och omprioriteringar efter behov skulle kunna ske snabbare och smidigare än för närvarande när exempelvis de olika administrerande enheterna inom Specialpedagogiska institutet har egna anslagsposter efter central intern fördelning av totalbudgeten. Dessa frågor berörs närmare i kapitel 8.

## 7.2.2 Hur kan en framtida organisation se ut?

### Mina överväganden

Jag kan se några tänkbara lösningar på hur man skulle kunna effektivisera och vitalisera det totala nuvarande statliga åtagandet beträffande läromedelsförsörjningen för funktionshindrade elever och vuxenstuderande. I mina överväganden har jag beaktat olika möjligheter att organisera verksamheten i framtiden.

Jag har övervägt möjligheten att samordna hela läromedelsavdelningen vid Specialpedagogiska institutet i en sammanhållen organisation fortsatt knuten till institutet och utgörande en del av detta. Nackdelarna med detta är dock enligt min mening flera. Institutet är idag inte samlokaliserat utan återfinns spritt över landet i regionala kontor. Vinsterna med en inplacering i sådan organisation vad avser synergieffekter är försumbara. Vidare riskerar särdragen i verksamheten att försvinna på sikt i en stor organisation. Det renodlade läromedelsuppdraget urvattnas lätt när budgeteringsaspekterna beaktas och omfördelningar inom anslag görs internt inom en myndighet med skiftande verksamheter och uppdrag att tillgodose. Jag har heller inte funnit några naturliga alternativ till annan huvudansvarig myndighet med anknytning till uppdraget.

Utgångspunkten för mina överväganden har varit att skilja ut läromedelsverksamheten vid Specialpedagogiska institutet från huvudorganisationen. Institutets uppgifter i fråga om läromedelsutveckling och produktion har närmare beröringspunkter med andra aktörers, såväl statligt finansierade som privata, än med institutets uppdrag att vara rådgivande och stödjande i specialpedagogiska frågor. Jag kan se fördelarna av ett sammanhållet, fristående institut för läromedelsfrågor överväga nackdelarna av en koppling till en större myndighet.

Ett möjligt alternativ är även en frikoppling av vissa delar av nuvarande verksamhet i form av exempelvis bolagisering som komplement till övriga alternativ. Vissa grenar av den nuvarande verksamheten skulle kunna lämpa sig för en sådan lösning.

Jag har stannat för att föreslå att uppdraget att svara för det framtida statliga åtagandet avseende läromedelsförsörjningen för funktionshindrade skall vila på en fristående, sammanhållen egen myndighet i form av ett mindre institut.

### *Egen myndighet*

Ett, logiskt sett naturligt, alternativ är att lägga ner den befintliga läromedelsavdelningen vid Specialpedagogiska institutet och överföra det totala ansvaret för det statliga åtagandet avseende läromedel för funktionshindrade till en sammanhållen egen myndighet. I en egen sammanhållen och samlokaliserad organisation skulle verksamheten kunna profileras starkare och den samlade kunskapen om de olika grupperna av funktionshindrade och deras villkor stärkas. Den egna identiteten skulle befästas och fördelar dras av närmare kontakt mellan de olika verksamhetsgrenarna med inriktning mot olika funktionshinder. Med baskunskaperna och kompetensen samlade i en enda organisation skulle bl.a. möjligheterna för utvecklande av multifunktionella läromedel öka. Jag kan se fördelarna av de synergieffekter en samlokalisering av de olika verksamhetsområdena skulle kunna innebära.

Vissa av de befintliga enheterna inom den nuvarande läromedelsavdelningen vid Specialpedagogiska institutet har stora verksamhets- och intresseområden gemensamma med annan statlig verksamhet inom området läromedel för funktionshindrade. Jag tänker främst på området syn, som naturligtvis har nära beröringspunkter med Talboks- och punktskriftbibliotekets (TPB) verksamhet. Såväl uppdrag som målgrupp skiljer sig visserligen åt, men båda organisationerna ägnar sig åt framställning av läromedel och kurslitteratur för läshandikappade personer. De specialistkompetenser som finns bör fortsatt tillvaratas så effektivt som möjligt i samverkan mellan de ansvariga organisationerna.

### *Samverkan med andra myndigheter*

Jag har pekat på vikten av samverkan med andra myndigheter och organisationer med närliggande verksamheter och uppdrag. I det sammanhanget har jag särskilt framhållit området syn, där kompetensen och ansvaret för anpassning och utveckling av läromedel finns dels på Specialpedagogiska institutet, dels på TPB, beroende på vilken grupp elever eller studerande det gäller. Enligt min bedömning borde en närmare samverkan mellan uppdragen kunna etableras och, mot bakgrund av den vidgade personkrets som mina förslag gäller, ett utlåningssystem kunna samordnas för synhandikappade studerande och dyslektiker på alla utbildningsnivåer. Jag

har erfarit att frågan om utlåningsverksamhet av material från det dåvarande SIH har aktualiserats vid tidigare tillfällen. En utvidgad utlåningsverksamhet från TPB bör inte vara kontroversiell, bl.a. eftersom redan anpassad litteratur från TPB i dagsläget används mycket i skolor, vuxenutbildning och vid folkhögskolor. TPB har idag ca 2 000 registrerade skolkontakter och TPB:s allmänna bestånd utnyttjas flitigt. Dessutom framställer TPB litteratur på beställning och där ingår även en del läromedel för olika stadier. Idag är lånetiden för dessa böcker fyra veckor, dvs. gängse utlåningstid. Ett utvidgat uppdrag skulle kunna medge längre utlåningstid och även framställning av nya kopior. Högskolestuderande får en lånetid på ett år.

Den litteratur som redan anpassats för högskolestuderande torde kunna användas av stora grupper av vuxenstuderande. Brist på likvärdighet i undervisningsmaterialet torde, enligt mitt sätt att se och mot bakgrund av den lärsituation som råder i dagens utbildningsväsende, inte kunna hävdas. Ett utlåningssystem via ett rikstäckande bibliotek skulle snabbt kunna tillgodose behov av läromedel till större grupper.

Jag återkommer nedan till en redovisning av ett möjligt utvidgat uppdrag till TPB. En angelägen uppgift för den organisationskommitté jag föreslår bör vara att närmare utreda möjligheterna för TPB att ta på sig ett större ansvar för utlåning av studiematerial till olika grupper av funktionshindrade. I mina överväganden har jag inte, som jag tidigare påpekat, kunnat ta hänsyn till eventuellt ändrade regelverk till följd av ändringar i upphovsrättslagen och tillämpningen av det EG-direktiv som är under beredning.

## **7.3 Mina förslag**

### **7.3.1 Ett nytt institut**

Jag har vägt olika alternativ till framtida organisation av det statliga läromedelsåtagandet mot varandra och stannat för att föreslå följande.

**Jag föreslår:**

- att läromedelsavdelningen vid Specialpedagogiska institutet läggs ned
- att hela ansvaret för läromedelsförsörjningen för funktionshindrade tillvaratas av en ny myndighet
- att det nya institutet lokaliseras till Örebro.

**Min bedömning***Nedläggning av läromedelsenheten vid Specialpedagogiska institutet*

Mot bakgrund av de iakttagelser och överväganden som jag har redovisat tidigare föreslår jag att läromedelsavdelningen vid Specialpedagogiska institutet läggs ner. Det totala statliga ansvaret för läromedelsförsörjningen för de funktionshindrade barn, elever och vuxenstuderande som omfattas av mitt uppdrag och mina förslag till målgrupper läggs på en nyupprättad organisation, ett statligt läromedelsinstitut.

I detta institut skall inrymmas de uppdrag och verksamheter med anknytning till läromedelsförsörjningen för funktionshindrade som idag finns utlagda på flera olika myndigheter. Jag kan peka på Specialpedagogiska institutet, Statens skolverk och Sisus som alla har ansvar för framställning av läromedel och som har medel anvisade för detta ändamål.

Jag ser inte denna nya organisation som ett direkt överförande av befintliga uppdrag och verksamheter från Specialpedagogiska institutets nuvarande läromedelsavdelning, dvs. en ren omlokalisering av befintliga enheter till en sammanhållen organisation. Det bör enligt min bedömning etableras ett nytt institut med ett sammanhållande ansvar för de samlade resurser som finns inom området, men som för närvarande är spridda på olika myndigheter. Jag redogör nedan för de uppdrag jag anser att det nya institutet bör ha och i kapitel 8 för de ekonomiska förutsättningarna för den nya organisationen. Samtidigt gör jag bedömningen att samarbetsformer med andra närliggande verksamhetsområden bör förstärkas.

Den nya organisationen skall vara ett personalmässigt litet institut med stor flexibilitet. Institutet skall ha det sammanhållande ansvaret för hela det statliga åtagandet vad avser läromedel för funktionshindrade elever och studerande inom det ansvarsområde jag beskrivit tidigare. Verksamheten skall till stor del baseras på

utlagda uppdrag och upphandlade tjänster eftersom jag ser det som viktigt att avlägsna sig från den statiska situation jag tycker mig ha upplevt att nuvarande organisation medför. Jag ser det nya institutets roll som till stor del en mäklarfunktion. Institutet skall ha bred kunskap om fältet och ett väl utbyggt kontaktnät med författare, förlag och andra producenter och distributörer av läromedel för att kunna ge vägledning och hänvisning till rätt kanal.

Den skiss som jag presenterat för ett nytt institut med sammanhållande uppdrag på läromedelsområdet innebär inte att Specialpedagogiska institutets roll i övrigt förminskas. Institutet har fortsatt en mycket viktig funktion att fylla när det gäller information kring läromedel, att förmedla kontakter mellan kommuner, lärare, föräldrar, elever och ansvariga myndigheter, ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor, svara för lärarfortbildning osv. Den omfattande konsulentorganisationen vid institutet förblir fortsatt en länk mellan läromedelsproduktion och brukare.

### *Lokalisering av det nya institutet*

Beträffande lokalisering av det nya institutet föreslår jag att verksamheten förläggs till Örebro.

Mitt förslag att placera det nya läromedelsinstitutet i Örebro grundar sig på flera skäl. Det viktigaste är att Örebroregionen sedan länge är ett område med väl utvecklad kompetens och erfarenhet inom området funktionshinder generellt. Specialpedagogiska institutets läromedelsenhet för området hörsel, liksom Datapedagogen, som utvecklar läromedel för samtliga områden, ligger redan i Örebro och jag utgår från att den specialistkompetens som finns kommer att utnyttjas av det nya institutet. En del av Specialpedagogiska institutets Resurscenter syn och hörsel finns i regionen.

Den väl utvecklade kompetensen inom teckenspråksområdet är ett viktigt skäl. Specialskolemyndigheten (SPM), Birgittaskolan och Stiftelsen TeckenspråksCentrum är belägna i Örebro. En särskild förskola för döva och hörselskadade liksom riksgymnasierna för döva och hörselskadade samt en gymnasiesärskola för döva och hörselskadade finns i staden.

Andra skäl som talar för placeringen är det forsknings- och utvecklingsarbete inom handikappområdet som bedrivs i samarbete mellan universiteten i Örebro och Linköping inom Institutet för

handikappvetenskap och som för närvarande har ett tjugotal doktorander. Här bedrivs en unik, bred forskning med tvärvetenskaplig inriktning. Kopplat till universitetssjukhuset finns Ahlséns forskningsinstitut med inriktning mot audiologi. Dessutom utbildas teckenspråkstolkare vid Örebro universitet liksom lärare och specialpedagoger.

Jag ser således goda möjligheter för den framtida organisation jag föreslår att finna spetskompetens även inom regionen för rekrytering på kort eller lång sikt till projektarbeten, till utvecklingsarbete, konsultverksamhet och stöd till producenter osv.

### 7.3.2 Uppdrag för det nya institutet

**Jag föreslår:**

att det nya institutet skall ha följande uppdrag

- att göra behovsanalyser
- att bedriva utvecklingsarbete, följa teknikutvecklingen samt bevaka och initiera FoU-arbete
- att svara för att viss produktion sker, ansvara för det statliga produktionsstödet samt ge konsultativt stöd
- att informera om läromedel och ansvara för distribution
- att ansvara för en läromedelsbank
- att ansvara för att kvalitetssäkring av produkter sker
- att samordna och utveckla låneverksamhet med TPB.

**Min bedömning**

Genom mina förslag att samla de statliga åtaganden på utbildningsområdet som rör läromedelsförsörjningen för funktionshindrade elever och studerande bör alla gruppers behov kunna tillvaratas på ett effektivt sätt. Behoven av anpassat material varierar starkt mellan grupperna liksom kostnaderna för framtagande av anpassade läromedel. Material på teckenspråk och vissa läromedel för läs-handikappade ställer sig dyrare att producera än exempelvis anpassning av ett läromedel för utvecklingsstörda. Den kommersiella marknaden för materialet varierar efter gruppernas storlek och är för mycket smala områden inte lönsam. En sammanhållen funktion



för att tillvarata det framtida statliga åtagandet behövs för att effektivisera verksamheten och göra den mer kostnadseffektiv.

Jag har förordat en liten, central organisation som skall arbeta på ett flexibelt sätt i nära samverkan med alla övriga aktörer inom området liksom med den kommersiella marknaden. Den nya myndigheten – låt oss kalla den Statens Läromedelsinstitut (SLI) – skall ha huvudansvaret för att tillgången på och tillgängligheten till läromedel för funktionshindrade barn, elever och vuxenstuderande säkerställs. Jag har i tidigare avsnitt framhållit att jag inte anser det vara en uppgift för staten att upprätthålla en egen, stor produktionsapparat för läromedel. Det bör snarare vara statens huvuduppgift att bedöma behov, bidra till utveckling och anpassning av material och informera om befintligt material.

Andra övergripande uppgifter som att följa forsknings- och utvecklingsarbete, vid behov bidra till att initiera sådant, bevaka den internationella utvecklingen och produktionen på läromedelsområdet, följa teknikutveckling nationellt och internationellt är viktiga ingredienser i ett framtida instituts verksamhet.

En mycket angelägen uppgift för den nya föreslagna myndigheten är utvecklingen av kontakter med läromedelsförfattare och förläggare. Ambitionen att gå från egen statlig produktion till att stimulera marknaden att i högre utsträckning än nu arbeta fram och försälja läromedel för de funktionshindrade grupperna måste vara ett av huvuduppgifterna. Detta beräknas kunna ske genom bl.a. en mer flexibel och attraktiv utformning av ett statligt produktionsstöd.

Bland andra verksamhetsområden kan nämnas att svara för att en "läromedelsbank" upprättas och ajourhålls samt att en effektiv distributionsorganisation finns.

De uppgifter jag ser för ett nytt institut bör, som jag framhållit, inte nödvändigtvis konkret hanteras inom den egna organisationen, utan tjänster bör upphandlas hos relevanta producenter, uppdrag läggas ut på utvecklare och innovatörer efter behov och ett brett kontaktnät i samverkan med berörda aktörer stimuleras, utvecklas och utnyttjas.

Den kompetens som behövs för att genomföra uppdragen bör enligt min bedömning redan i stor utsträckning finnas hos bl.a. personalen i den nuvarande organisationen.

Jag föreslår att följande uppdrag skall läggas på det nya institutet.

## **Behovsanalyser**

Behovsanalyser görs enligt min mening i alltför liten utsträckning inom den nuvarande organisationen. Med den utgångspunkt jag har för mina ställningstaganden, nämligen att den enskilda individens behov skall stå i centrum för de statliga insatserna på läromedelsområdet, är det rimligt att behoven tydligt klargörs. Den bedömning av det enskilda behovet som skall göras berör ett antal personer. Professionell kompetens som finns i individens omgivning i form av lärare, elevvårdspersonal och inte minst, ifråga om barn och yngre elever, föräldrar utnyttjas samtidigt som Specialpedagogiska institutets konsulentorganisation har som uppgift att bistå kommuner och lärare med råd och information.

Jag ser det som en av huvuduppgifterna för ett kommande institut att svara för behovsanalyser inom området läromedel för funktionshindrade. Utveckling och produktion av läromedel måste grundas på god kännedom om de funktionshindrades speciella behov samtidigt som uppgifter om det totala behovet i riket av ett visst läromedel bör finnas samlade på ett ställe och vara snabbt tillgängliga för producenter. En någorlunda heltäckande statistik behövs således och denna bör kunna insamlas med hjälp av etablerade nätverk. Resurser för sådant insamlande av uppgifter finns både inom brukarnas organisationer, Specialpedagogiska institutets konsulentorganisation, landstingens habiliterings- och rehabiliteringstjänster m.m.

Genom att ett gediget underlag avseende behoven vid ett visst tillfälle finns lätt tillgängliga skulle, enligt min uppfattning, producenter kunna koncentrera sig på aktuella behov. Material som inte efterfrågas behöver inte lagras och bli föråldrat. Framförhållning beträffande kvantiteter och åtgång bör kunna finnas mot bakgrund av att funktionshindrade barn tidigt observeras inom vård och habilitering och att antalet funktionshindrade inom alla områden är tämligen konstant.

## **Bedriva utvecklingsarbete, följa teknikutvecklingen samt bevaka och initiera FOU**

En av arbetsuppgifterna för det nya institutet blir enligt min uppfattning att bedriva utvecklingsarbete inom läromedelsområdet. Institutet bör på olika sätt stimulera till nydaning och nytänkande

runt sådana läromedel som det finns behov av men som ingen annan producerar. Vidare bör institutet få en nyckelroll i att både själv utveckla och samordna utvecklingsinsatser inom bl.a. produktion, metodstöd och kompetensstöd för pedagoger. Resultatet av ett sådant utvecklingsarbete kan efter hand föras över till förlag och andra aktörer.

De tekniska framstegen, framför allt inom det digitala området, har visat sig vara särskilt gynnsamma för utveckling av läromedel, hjälpmedel och utrustning för studerande med funktionshinder. Jag anser att det nya institutet bör ha en framtida roll som ledande och samordnande av den tekniska utvecklingen inom området. Det kräver god samverkan med övriga aktörer, inte minst med sådana som är inriktade mot utveckling av hjälpmedel och utrustning.

I institutets uppgifter bör också ingå att följa forsknings- och utvecklingsarbetet inom läromedelsområdet. Efter vad jag erfarit saknas det en samlad forsknings- och utvecklingsmiljö med koppling till internationell forskning och olika nätverk. Jag anser det vara en uppgift för det nya institutet att erbjuda och stimulera samordning och samverkan samt att vid behov initiera forskning och utveckling.

### **Produktion, produktionsstöd och konsultativt stöd**

Jag anser att om produktionen av läromedel för funktionshindrade i framtiden skall kunna öka inom den kommersiella läromedelsmarknaden måste den nuvarande statliga verksamheten omstruktureras till att ha mindre av egen produktion, bli mindre personalintensiv och i högre grad svara för att ekonomiskt och konsultativt stöd ställs till den kommersiella marknads förfogande.

Produktionsstödet bör få en helt annan, tydligare och större betydelse i den kommande produktionen av läromedel för funktionshindrade. Med behovsanalyserna som bas bör stödet utformas så att det stimulerar såväl till nytänkande kring enstaka läromedel som till långsiktig utveckling som riktas mot strategiska mål såsom olika ämnesområden, åldersgrupper, funktionshinder eller andra lämpliga målområden.

Det framtida produktionsstödet bör vara utformat så att det stimulerar de många kunniga lärare, specialpedagoger och konsulenter som har idéer till läromedel att vilja utveckla produkter och sprida dessa. Enskilda pedagoger eller mindre och medelstora

producenter och läromedelsförlag som själva har svårt att upprätthålla specialkompetens över hela läromedelsområdet bör erbjudas kvalificerad konsultation och rådgivning.

Det är inte bara omfattningen av det ekonomiska stödet som måste förändras. Representanter för läromedelsförlagen som jag samtalat med har uttryckt önskemål om förenklade administrativa rutiner och möjligheter till längre framförhållning vid sökande av produktionsstöd. Dessutom finns det intresse av att uppdragen omfattar hela serier exempelvis inom ett visst ämne eller för vissa åldersgrupper.

Jag kan tänka mig en ordning där produktionsstödet fördelas löpande under året till ansökare och till riktade insatser. Institutet bedömer kvalitet och storleksordning i samarbete med expertgrupper, allt efter ämnesområden. Eventuell kan produktionsstödet ha en flexibel, rörlig buffert att fördela vid akuta situationer när oväntat behov av ett visst läromedel uppstår.

Jag kan också se möjligheter att använda produktionsstödet för en mer långsiktig och omfattande läromedelsutveckling. Jag har funnit att man exempelvis i Norge arbetar med långsiktig strategisk planering. I den norska Nationella handlingsplanen för utveckling av läromedel till barn, unga och vuxna med särskilda behov betonas exempelvis vikten av långsiktighet i produktionen. Nasjonalt laeremiddelsenter (NLS) i samarbete med styrelsen för Statlige spesialpedagogisk støttesystem i Norge riktade föregående planeringsperiod, år 1997–2000, sitt arbete mot utveckling av läromedel till döva elever i grundskolan, blinda elever i grundskolan och elever i grundskolan med läs- och skrivsvårigheter. Staten tar det fulla ekonomiska ansvaret för de förlagsproducerade produkterna. Dessutom pågår, med ett omfattande statligt stöd, ett forsknings- och utvecklingsarbete i nära samarbete med aktörer på den kommersiella marknaden kring IKT och multifunktionella läromedel.

### **Informera om läromedel och ansvara för distribution**

Information om och distribution av läromedel bör vara ytterligare uppgifter av vikt för den nya organisationen. De större förlagen ombesörjer normalt detta själva men det finns små förlag och enskilda producenter som inte har någon informationskanal ut till eventuella kunder. Institutet skall enligt min uppfattning ha ansvar för att det skapas en samlad information om vilka läromedel som

finns samt att den sprids och görs tillgänglig för såväl studerande som pedagoger, inköpare och övriga intresserade.

Det är min uppfattning att det nya institutet inte nödvändigtvis måste utföra uppgifterna men väl ansvara för att de genomförs. Den kommersiella marknaden har lång och djup kunskap om hur produktinformation, lagerhållning och distribution genomförs på ett effektivt och lönsamt sätt. Hanteringen av läromedelsprodukterna bör med fördel kunna överlåtas till privata aktörer. Institutets ansvar bör inskränka sig till att vägleda, vara behjälpligt med att upprätta avtal, kontrollera och följa upp att verksamheten bedrivs på ett kvalitetsmässigt och säkert sätt så att kunden får rätta produkter i rätt tid.

Den framtida organisationen bör som jag föreslår inriktas mot att stimulera andra aktörer att producera mera och minimera sin egen produktion. Med en minimal egen produktion minskas institutets behov av egna lagerutrymmen och egen distributionsorganisation. Lagring och distribution av de kvarvarande produkter som produceras av det nya institutet kan efter avtal skötas av förlag eller andra aktörer.

Med ett utvecklat IKT-stöd finner jag det realistiskt att anta att distributionen av anpassade läromedel i framtiden kommer att ske i direkt anslutning till att produkten färdigställs. Print-on-demand är en ny teknik som än så länge befinner sig i utvecklingsstadiet. Enklare häften, handledningar och metoanvisningar kan med fördel tryckas med denna teknik. Datorprogram och video kopieras varefter de beställs och säljs vilket avsevärt reducerar behovet av lagerutrymmen. I gengäld ställer detta större krav på god logistik mellan beställning, tryckning och leverans så att kunden inte behöver vänta efter beställning.

Det är inte nödvändigt att det nya institutet hanterar distributionen av läromedel. Tjänsten kan upphandlas och allteftersom tekniken utvecklas blir det allt färre produkter som behöver lagras. Därmed kan en kedja byggas mellan orderfunktionen, den mångfaldigande verksamheten – antingen den är intern och/eller extern – och distributionen. I många fall kan den som mångfaldigar även ta ansvaret för att sända produkten till kunden.

### **Ansvara för en läromedelsbank**

Det nya institutet kommer enligt mina förslag att ha ett, i förhållande till nuvarande läromedelsverksamhet, i grunden förändrat arbetssätt med en organisation som svarar mot de framtida behoven. En av de främsta uppgifterna för det nya institutet blir att i samverkan med förläggare, författare och övriga intressenter utveckla en Internetbaserad läromedelsbank som är interaktiv och innehåller såväl läromedel som handledar- och metodmaterial som kan distribueras och överföras via Internet och bredband till den enskilde beställaren. Läromedelsbanken skall också vara mötes- torget där författare, förläggare, experter, pedagoger, elever och andra intresserade skall kunna kommunicera, hämta idéer och byta erfarenheter med varandra om läromedel för funktionshindrade.

Genom denna bank tas enligt min mening den enskilde lärarens och pedagogens idéer, kompetens och förmåga tillvara. För kunden eller slutanvändaren är det en stor fördel att kunna hitta all information om läromedel under en samordnad och gemensam portal samt veta att den är granskad och kvalitetssäkrad. Vad en sådan bank mera i detalj kan innehålla och hur den kan användas har jag tidigare beskrivit i kapitel 6.

Jag har i tidigare avsnitt konstaterat att i allt fler undervisnings- situationer kommer det vid sidan om den traditionella läroboken att användas enstaka kapitel, utvalda sidor eller studiematerial som specialkomponerats för den aktuella undervisningssituationen. En samlad läromedelsbank ger, som jag ser det, en mångfald av möjlig- heter för studerande med funktionshinder att få läromedel anpas- sade till den unika lärsituationen.

Det finns redan idag embryon till samlad Internetbaserad information om läromedel för funktionshindrade. Flera förlag och företag har påbörjat en utveckling av försäljning av läromedel via Internet. Motsvarande, och mer utvecklade, sådan verksamhet kommer att rymmas inom det nya institutets uppdrag.

### **Ansvara för kvalitetssäkring av produkter**

Genom att många författare, lärare och pedagoger ges möjlighet att sprida sitt material via en läromedelsbank ställs det stora krav på att läromedlen som erbjuds är granskade och uppfyller kriterier för god kvalitet. Detta är enligt min uppfattning en uppgift för det nya

institutet att utveckla i samverkan med andra aktörer. Exempelvis behöver gemensamma standarder utvecklas både inom det IT-baserade läromedelsområdet och för läromedel i pappersform.

Det nya institutet bör utveckla och stimulera en kontinuerlig samverkan med förlag och producenter dels för att informera om de bristområden som finns inom läromedelsområdet, dels för att utforma gemensamma format och standarder för att underlätta vidare samarbete.

### **Utvidgad låneverksamhet för TPB**

Jag har konstaterat att, med ett nytänkande vad beträffar arbetsmetoder i undervisningen där bl.a. varje elevs individuella behov av tid för att tillägna sig olika kunskaper framhävs, det används i allt mindre utsträckning samma läromedel av samtliga elever i en klass. Begreppet likvärdighet gäller, men arbetsuppgifterna varierar och genomförs ofta i grupparbete. Antalet personligt ägda läromedel minskar och för undervisningstillfället särskilt framtaget aktuellt material ur exempelvis tidningar ökar. Av detta följer även ett ökat behov av att låna undervisningsmaterial för kortare eller längre tid.

Jag har redogjort för min uppfattning att biblioteksfunktionen vid TPB i högre grad skulle kunna utnyttjas av grupper studerande utanför den nuvarande berättigade kretsen av främst högskolestuderande med synskada eller läs- och skrivsvårigheter. Det förefaller mig rimligt att samtliga målgrupper med läshandikapp som omfattas av mina förslag skall ha tillgång till en smidigt fungerande biblioteksfunktion för att tillgodose sina behov av anpassat kurs- och studiematerial.

Jag ser stora möjligheter i att utvidga TPB:s utlåningsverksamhet och annan service till att omfatta dessa grupper av läshandikappade. På sikt kan jag se att en utvidgning av utlåningsfunktionen till andra grupper än läshandikappade kan bli aktuell genom teknikutvecklingens landvinningar. Det rent pedagogiska utvecklingsarbetet kring läromedel för läshandikappade förutsätts ligga på det nya institutet, men jag förutsätter även här en samverkan med den specialistkompetens som finns vid TPB. De förändringar i instruktioner och förordningar som är nödvändiga för en djupare samverkan bör föreslås av den organisationskommitté jag förordar skall tillsättas.

### 7.3.3 Utvidgat uppdrag för Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB)

**Jag föreslår:**

- att Talboks- och punktskriftsbiblioteket får ett utvidgat uppdrag.

**Min bedömning**

FUNKIS-utredningen skulle enligt sina direktiv belysa eventuella effektivitets- och rationaliseringsvinster av en samordning av TPB:s och Statens institut för handikappfrågor i skolans (SIH) läromedelsproduktion. Kommittén stannade för att inte föreslå en samordning.

I sin årsredovisning 1997 har TPB redovisat ett möjligt alternativ till nuvarande huvudmannaskap och finansiering av läromedelsförsörjningen för synskadade. TPB konstaterar där att för den enskilde funktionshindrade är rätten att studera helt avhängig av att det finns en kostnadsfri studielitteraturservice. Man pekar på att i USA har American with Disabilities Act lett till att företag i större utsträckning är tvungna att ta ansvar för att deras produkter anpassas till funktionshindrades behov. Någon typ av rättighetslagstiftning och stöd behövs för att förlagen skall ta på sig ett ansvar för att göra kurslitteratur digitalt tillgänglig för funktionshindrade studerande.

TPB framhöll vidare att deras utvecklingsarbete när det gäller elektroniska läsmidier borde kunna utnyttjas också av andra användare för vilka en strukturerad tillgång till texten och ett lättbegripligt multimedium är att föredra. I årsredovisningen 1997 pekade TPB på alternativet att slå ihop verksamheten med (dåvarande) SIH Läromedel i Solna. TPB samarbetade redan med den institutionen, liksom man idag samarbetar med motsvarigheten vid Specialpedagogiska institutet, när det gäller förvärv och upphandling. Läromedelsenheten producerar punktskriftsböcker, talböcker samt e-textböcker för synskadade elever i det allmänna skolväsendet, men har ingen biblioteksfunktion. Talböckerna säljs till skolbiblioteken för vidare utlån till eleven. Kommunen står således för kostnaden för att ta fram en kopia till en synskadad elev.



Boken placeras sedan i skolbiblioteket, eventuellt utan att få någon mer låntagare.

I nämnda årsredovisning 1997 framhöll TPB att ett centralt bibliotek för anpassade läromedel och kurslitteratur skulle kunna bli tillgängligt för lån via såväl folk- som skol- och högskolebibliotek, vilket även skulle lösa problemet med dyslektikers och vuxenstuderaandes läromedelsförsörjning. Biblioteket förde fram tanken på en ny central statlig myndighet, "Statens studielitteraturbibliotek för läshandikappade elever och studerande alltifrån förskola till doktorandstudier", en samordning av alla resurser och en likabehandling av alla funktionshindrade när det gäller anpassning av läromedel och kurslitteratur.

Situationen är nu delvis en annan än 1997. Nya grupper studerande har tillkommit och jag har därför tagit fasta på ovan nämnda förslag från 1997 och de fördelar det skulle medföra för de elever och studerande som tillkommer genom mina förslag i övrigt, dvs. barn i förskolan och vuxenstuderaande med läshandikapp inklusive studerande på gymnasial nivå och i komvux. Dessutom skulle läshandikappade föräldrar som behöver hjälpa barnen med läxor eller på annat sätt följa barnens skolgång kunna låna aktuella läromedel.

Vinsten med samordning av tekniska resurser och utlåningsverksamhet genom att samordna dem på *ett* ställe har även framhållits i de kontakter jag haft med berörda lärare och föräldrar. Det skulle upplevas som en fördel för utbildningsansvariga, lärare, elever och föräldrar att ha tillgång till ett gemensamt katalogiserat material, som sedan snabbt kan framtas, mångfaldigas och distribueras.

Jag vill här föra fram ytterligare ett antal fördelar som jag bedömer skulle uppnås genom samverkan mellan ett nytt instituts uppdrag och TPB:s verksamhet och uppdrag. Genom utnyttjande av lånemöjligheten på samma villkor uppnås likvärdighet för samtliga läshandikappade. Behoven inom gruppen är så specifika att en sammanhållen resurs för mångfaldigande och utlåning kan motiveras. Vidare kan jag peka på att modellen med ett sammanhållet uppdrag finns i t.ex. USA och Finland.

### *Ekonomi*

Rent ekonomiskt skulle de statliga insatserna för läromedelsförsörjningen för läshandikappade sannolikt vinna på en koncentration. Biblioteksmodellen är ekonomiskt rationell och effektiv. Det kommer inte att ske någon överproduktion, utan de framställda exemplar av ett läromedel som behövs kommer att utnyttjas till fullo och inte ligga oanvända lokalt. En samlad ekonomisk administration kan hanteras flexibelt och särskilda satsningar samordnas.

### *Administrationen effektiviseras, information och tillgänglighet ökar*

Flera områden inom hanteringen av läromedel för läshandikappade skulle vinna på en samordning av vissa resurser enligt mitt sätt att se.

Tillgängligheten ökar genom samlad katalogisering och information till elever, lärare och föräldrar som därmed har ett enda ställe att vända sig till i läromedelsfrågor. TPB:s digitala titlar läggs i ett arkiv hos Sunet och lånet kan bokas direkt och fås genom post eller i framtiden via bredband. Ett redan idag välfungerande nätverk mellan olika universitets- och högskolebibliotek kan utnyttjas även av skol- och folkbibliotek.

En central service etableras när det gäller överföring av litteratur, information kring den, samordning och distribution. Denna service blir behovsstyrd enligt de mål för verksamheten som jag ställt upp och genomförs i samverkan med andra bibliotek för att tillgodose synskadades och andra läshandikappades behov av litteratur. För skolan kan TPB:s alla övriga titlar bli tillgängliga om TPB får ett ansvar även för detta område avseende exemplar och lånetid.

Biblioteket kommer att kunna ha såväl böcker som är överförda med stöd av undantagsparagrafen i upphovsrättslagen som kommersiellt producerade böcker ingående i sin service. Detta kan ske bl.a. genom att läromedelsförlagen bidrar med att leverera böckerna som filer i XML och de då utgör underlag för såväl talbok som e-text i punktskriftsbok.

Mitt förslag bör således inte medföra några negativa effekter på en önskvärd stimulans av läromedelsmarknaden. Författare och förlag förutsätts fortsatt svara för produktionen av läromedel i minst motsvarande omfattning som för närvarande. Genom en

utvidgad krets brukare samt bättre och snabbare metoder att anpassa och distribuera läromedlen till användarna borde marknaden öka.

En sammanhållen service som gäller samtliga studerande finns i många andra länder. Så har exempelvis i USA Recording for the Blind and Dyslexic inlett produktion av kursböcker i DAISY-format för 105 000 elever på alla stadier över landet. I Finland har Celia, Biblioteket för Synskadade, förutom det allmänna biblioteket service till elever och studerande i både skola och högskola.

TPB producerar för närvarande inte material för studerande på basår eftersom denna utbildning inte berättigar till högskolepoäng.

Någon pedagogisk utveckling av läromedel sker inte på TPB. Jag ser inte att en förändring på den punkten skulle behövas. Det pedagogiska utvecklingsarbetet rörande läromedel för funktionshindrade bör fortsatt hållas samman för alla olika funktionshinder på ett och samma ställe med samlad expertis, nämligen i det nya institut jag föreslår. Med de nya typer av multifunktionella läromedel som i framtiden kommer att produceras bör den pedagogiska kompetensen på olika områden nära samarbeta för att skapa högkvalitativa läromedel.

Jag föreslår att det bör uppdras åt den av mig föreslagna organisationskommittén att närmare precisera samarbetsformer mellan det nya institutet och TPB och de två myndigheternas respektive uppdrag. I förlängningen av ett inledande samarbete mellan de två myndigheterna ser jag stora framtida utvecklingsmöjligheter genom den teknikutveckling som sker på teckenspråksområdet. Sannolikt kommer inom en snar framtid samtidig överföring av DAISY-format till såväl talsyntes som teckenspråk att vara möjlig i samma hjälpmedel och utlåningsverksamheten skulle på sikt även kunna vidgas till gruppen hörselskadade.

#### 7.3.4 Personal

Det ingår inte i mitt uppdrag att lägga detaljförslag om ansvaret för de statliga insatserna i den framtida läromedelsproduktionen för funktionshindrade. Jag har dock tidigare redogjort för min grundläggande syn på bemanning av ett framtida nytt institut. För att undvika slentrian i verksamheten och för att skapa en dynamisk organisation har jag förordat flexibilitet med endast en liten fast

stab medarbetare. Min erfarenhet är, som jag tidigare redovisat, att det råder viss stagnation i nuvarande verksamhet.

Denna kan enligt min uppfattning motverkas av ett större utnyttjande av tillfälliga medarbetare i form av ämnessakkunniga, pedagogiskt erfarna personer med intresse för de olika funktionshinderområdena. Layout spelar en viktig roll när det gäller att göra ett läromedel attraktivt. Illustrationer och layout i läromedlen kan med fördel upphandlas på marknaden och därmed bli mer omväxlande från produkt till produkt. Olika expertinsatser är nödvändiga för kortare eller längre tid när ett läromedel skall tas fram. Upphandling av tjänster görs redan i nuvarande organisation och mina förslag baserar sig på att detta bör ske i ännu högre grad i framtiden.

Det bör ankomma på den föreslagna organisationskommittén att närmare analysera och utveckla personalbehoven för en ny slagkraftig organisation.

De ekonomiska beräkningarna för mina förslag redovisar jag i kapitel 8.

### 7.3.5 Organisationskommitté

**Jag föreslår:**

- att en organisationskommitté får i uppdrag att skyndsamt utveckla detaljförslag för det nya institutets uppdrag och lägga förslag om den konkreta utformningen av institutet.

Med hänsyn tagen till sedvanligt remissförfarande och riksdagsbehandling bedömer jag att en sådan organisationskommitté skulle kunna arbeta under våren 2004 och att den nya organisationen kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2004.

Organisationskommitténs uppdrag skall vara att förbereda bildandet av en ny myndighet – ett institut – med totalansvar för det statliga läromedelsåtagandet vad avser barn, elever och vuxenstudier med funktionshinder utgående de förslag jag lagt fram.

Detta innebär att vidta de förberedande åtgärder som krävs för att myndigheten skall kunna inrättas tidigast den 1 juli 2004. Myndighetens verksamhet skall rymmas inom dagens ekonomiska ramar, dvs. de samlade resurser som för närvarande finns fördelade

på olika myndigheter med ansvar för läromedelsförsörjningen för funktionshindrade. Utöver en mindre fast stab skall myndigheten förfoga över vissa fria medel för projektanställningar, konsultinsatser m.m. för bl.a. olika former av utvecklingsinsatser.

Vidare skall en verksamhetsplan och budgetunderlag tas fram för andra halvåret 2004. Organisationskommittén skall även ge förslag till verksamhetsmål och erforderliga författningsändringar.

Kommittén skall lämna förslag till institutets bemanning, behov av kompetens, organisation och arbetsformer. Förslagen skall bidra till att institutet präglas av flexibilitet och effektivitet i syfte att möta behoven av insatser för målgrupperna inom förskola, skola och vuxenutbildning. Förslagen skall vidare innehålla riktlinjer för hur samverkan skall ske med övriga berörda myndigheter och andra aktörer på läromedelsmarknaden.

Organisationskommittén skall också ha i uppdrag att föreslå ett namn på institutet som bör präglas av institutets uppdrag.

## 7.4 Sammanfattning

Jag har inledningsvis kortfattat redogjort för mitt uppdrag att föreslå hur det statliga åtagandet rörande läromedel för barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder bör utformas och organiseras. Jag ger även en kort redovisning av de uppdrag de nuvarande huvudaktörerna har och den ansvarsfördelning som råder. Huvudansvaret för det statliga läromedelsåtagandet vilar främst på Specialpedagogiska institutet och Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB), medan även ett antal andra myndigheter och organisationer bidrar till att finansiera verksamheten.

Utifrån en bedömning av den totala nuvarande verksamheten drar jag slutsatsen att en sammanhållen organisation och finansiering skulle gagna såväl produktionen av läromedel som den enskilda individ som är i behov av anpassat studiematerial.

Jag har övervägt några olika modeller för organisation av ansvaret för läromedelsåtagandet och beslutat föreslå följande.

Den nuvarande läromedelsavdelningen vid Specialpedagogiska institutet läggs ner. Det samlade ansvaret för läromedelsförsörjningen för funktionshindrade barn, elever och vuxenstuderande bör tillvaratas av ett nyinrättat institut. Det nya institutet lokaliseras till Örebro.

Det nya institut som jag föreslår skall utgöras av en liten, central organisation som förutsätts arbeta på ett flexibelt sätt i nära samverkan med andra aktörer på området liksom med den kommersiella marknaden. Institutet skall ha huvudansvar för att tillgången på och tillgängligheten till läromedel för funktionshindrade barn, elever och vuxenstuderande säkerställs, men bör inte upprätthålla en egen produktionsapparat för läromedel av den omfattning som idag finns vid Specialpedagogiska institutet. Jag har beskrivit de huvudsakliga uppdrag jag anser att institutet skall ha. Dessa är att göra behovsanalyser, bedriva utvecklingsarbete, följa teknikutvecklingen, bevaka och initiera FoU-arbete, svara för att behövlig läromedelsproduktion kommer till stånd, ansvara för det statliga produktionsstödet och ge konsultativt stöd. Vidare bör institutet ha i uppdrag att informera om läromedel och vara vägledande i fråga om befintliga distributionskanaler, ansvara för en läromedelsbank, ta ansvar för att kvalitetssäkring av produkter sker samt samverka med TPB i fråga om låneverksamhet.

Jag föreslår ett utvidgat uppdrag till TPB. Genom mina förslag tillkommer nya grupper läshandikappade elever och studerande som bör komma i åtnjutande av läromedel framtagna genom det nya institutets försorg. Dessa bör även, i likhet med vad som nu gäller främst för högskolestuderande, kunna utnyttja ett lånesystem för att tillgodose sina behov av lättillgängligt kurs- och studiematerial. Det rör främst personer med läshandikapp, men på längre sikt kan jag se att utlåningsverksamheten skulle kunna utvidgas till omfatta andra grupper av funktionshindrade. Teknikutvecklingen kommer att medge att t.ex. hörselskadade kan få teckentolkning i samma system som läshandikappade nu får tal-syntes i DAISY-formatet. De informations- och distributionskanaler som redan finns hos TPB bör kunna utnyttjas effektivare liksom den kompetens och kapacitet som biblioteket besitter när det gäller att snabbt anpassa och mångfaldiga ett studiematerial. De ekonomiska fördelarna med ett utlåningssystem är väsentliga. En nära samverkan mellan TPB och det nya institutet förutsätts främst när det gäller pedagogiskt utvecklingsarbete kring läromedel.

Slutligen föreslår jag att en organisationskommitté får i uppdrag att förbereda bildandet av ett nytt institut med ansvar för det statliga åtagandet vad avser läromedelsproduktion för funktionshindrade barn, elever och vuxenstuderande.

## 8 Läromedel i ekonomiska termer

Det är en mångfacetterad och splittrad bild som framträder beträffande det ekonomiska stödet till läromedel för funktionshindrade. Spridningen mellan ett flertal anslagsposter över statsbudgeten och ett antal externa projektfinansiärer försvårar enligt min mening ett effektivt nyttjande av resurserna. Mitt förslag till ny organisation för statens läromedelsverksamhet innebär att mycket av resurserna samlas till en plats, det nya institutet. Det bör bli ett av institutets främsta uppdrag att initiera samverkan och samarbete med andra aktörer såsom myndigheter inom övriga departements ansvarsområden, fonder, stiftelser, organisationer samt aktörer på den kommersiella läromedelsmarknaden.

Jag har för att få en bild av stödet och resurserna låtit kartlägga omfattningen av anvisade medel till myndigheter för produktion av läromedel för funktionshindrade under de senaste fem åren (1997–2001). I den mån det har gått att få fram uppgifter har jag också studerat vilka andra aktörer som varit finansiärer inom området.

I bilaga 3 redovisar jag mera i detalj de ekonomiska satsningar som gjorts under de senaste fem åren. I en förteckning över aktuella myndigheter och organisationer redovisas vilka som har haft ett direkt uppdrag att utveckla, producera eller på annat sätt medverka vid läromedelsproduktion eller har erhållit anslag som indirekt har varit avsedda för produktion av läromedel för funktionshindrade. Sammanställningen har gjorts mot bakgrund av befintligt material i budgetpropositioner, regleringsbrev, internt myndighetsmaterial, årsredovisningar etc. Siffermaterialet redovisas så att det skall vara möjligt att göra jämförelser mellan myndigheterna. Genomgången av fonderna följer i stort samma uppställning som för myndigheterna. För organisationer och producenter görs enbart en beskrivning av deras engagemang.

Medan jag i bilaga 3 redovisar även intäkter för respektive myndighet och organisation, har jag i detta kapitel valt att främst

redogöra för de kostnader som respektive aktör har för sin läromedelsverksamhet. Därmed ges möjligheten att få en bild av de totala utgifterna för läromedelsframställningen idag. Inför den av mig föreslagna förändringen av organisationen av det statliga åtagandet för läromedelsförsörjningen är det viktigt att notera att i de redovisade utgifterna också inryms fasta kostnader för exempelvis lokalyror och anställd personal.

## 8.1 Ekonomisk översikt

De samlade kostnaderna för läromedelsframställning i statlig regi uppgick år 1997 till omkring 100 miljoner kronor. En kontinuerlig ökning har skett under de senaste fem åren. För år 2001 uppgick myndigheternas kostnader för utveckling, produktion och försäljning av läromedel till omkring 128 miljoner kronor. Samma år avsatte Allmänna arvsfonden och Stiftelsen för kunskap och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) drygt 5 miljoner kronor till olika läromedelsprojekt.

Nedanstående tabell visar en summering av de kostnader myndigheter och fonder haft för verksamheter inom läromedelsområdet. Kostnader utgörs av egna verksamhetskostnader, köpta tjänster och lämnade bidrag, exempelvis fondernas bidrag till olika läromedelsprojekt. Under intäkter har enbart intäkter utöver anslag, såsom försäljning och bidrag, tagits med då finansiering av läromedel ofta utgör endast en liten del av myndighetens totala anslag.



*Tabell 8.1.* Summering av myndigheters och fonders kostnader och intäkter för läromedelsverksamhet

<b>Verksamhetskostnader per år (tusental kronor)</b>					
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Myndigheter	97 846	99 884	115 631	110 219	127 654
Fonder	2 169	3 250	4 686	6 393	5 265
<b>Summa</b>	<b>100 015</b>	<b>103 134</b>	<b>120 317</b>	<b>116 612</b>	<b>132 919</b>

  

<b>Intäkter utöver anslag</b>					
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Myndigheter	29 919	15 889	16 159	17 746	13 883
Fonder	0	0	0	0	0
<b>Summa</b>	<b>29 919</b>	<b>15 889</b>	<b>16 159</b>	<b>17 746</b>	<b>13 883</b>

### 8.1.1 Kostnader per myndighet

En nedbrytning av de totala kostnaderna till myndighetsnivå visar att av de 128 miljoner kronor som läromedelsverksamheten uppgick till år 2001 svarade Specialpedagogiska institutet och Talboks- och punktskriftsbiblioteket (TPB) för den största delen.

*Tabell 8.2.* Myndigheters kostnader för läromedelsverksamhet år 2001 (tusental kronor)

<b>Organisation/verksamhet</b>	<b>Kostnader</b>
Skolverket	855
Specialpedagogiska institutet	75 024
Statens skolor för vuxna (SSV)	600
Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)	10 000
Statens institut för särskilt utbildningsstöd	5 587
Talboks- och punktskriftsbiblioteket	33 870
Hjälpmedelsinstitutet	973
Statens kulturråd	745
<b>Summa myndigheter</b>	<b>127 654</b>

### *Statens skolverk*

Skolverket har ingen egen produktion av läromedel men lämnar produktionsbidrag till olika projekt, främst till framställning av läromedelskassetter, nationella prov för elever med funktionshinder samt framställning av läromedel på teckenspråk. År 2001 fördelade Skolverket 0,9 miljoner kronor till sådana projekt.

### *Specialpedagogiska institutet*

Specialpedagogiska institutet bildades den 1 juli 2001. Samtidigt avvecklades Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) och ansvaret för utveckling, produktion och försäljning av läromedel samt rådgivning till externa producenter överfördes till det nya institutet.

År 2001 uppgick kostnaden för framställning av läromedel och därmed sammanhängande verksamhet inom SIH (1 januari–30 juni) och Specialpedagogiska institutet (1 juli–31 december) till drygt 75 miljoner kronor. Verksamheten finansierades med 21,8 miljoner kronor från anslagsposterna Utgiftsområde (Uo) 16:25/6 Skolutveckling och produktion av läromedel för elever med handikapp samt omkring 40 miljoner kronor från Uo 16:25/5 Specialpedagogiska institutet. Resterande 13,7 miljoner kronor kom från försäljning, bidrag samt övriga intäkter. Den interna fördelningen mellan institutets olika läromedelsenheter budgetåret 2002 framgår av nedanstående sammanställning. Merparten av de 40 miljoner kronorna gick till fasta kostnader såsom drift, löner och lokal-kostnader.

**Tabell 8.3.** Specialpedagogiska institutets fördelning av anslaget 16:25/5 till läromedelsverksamheten budgetåret 2002 (tusental kronor)

<b>Enhet</b>	<b>Tilldelning</b>
Försäljning i Umeå	2 558
Läromedel i Örebro	5 756
Läromedel Datapedagogen	2 693
Läromedel Göteborg	5 341
Läromedel Solna	8 767
Läromedel Umeå	6 124
Övrigt	4 842
Centralt	4 100
<b>Summa</b>	<b>40 181</b>

### *Statens skolor för vuxna (SSV)*

Inom ramen för dåvarande Statens skolor för vuxna (SSV) användes under perioden 1997–2001 omkring 0,6 miljoner per år till projekt för att göra undervisningen tillgänglig för funktionshindrade. Bland annat utvecklades distanskurser i Svenska för barndomsdöva och ljudversioner av läromedel i samhällskunskap för synskadade och blinda. SSV avvecklades under år 2001 och de två skolenheterna i Norrköping och Härnösand sammanfördes med den del av Distansutbildningsmyndighetens verksamhet som var riktad mot folkbildningen till ett nationellt centrum för flexibelt lärande.

### *Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)*

CFL fullföljer och fortsätter de satsningar som SSV tidigare har gjort gällande metodutveckling och framställning av handledarmaterial för främst lärare och pedagoger inom området funktionshinder. För år 2002 användes omkring 0,6 miljoner kronor.

CFL erhåller 10 miljoner kronor i anslag per år för att under fyra år, tillsammans med bl.a. Specialpedagogiska institutet utveckla läromedel för vuxna med teckenspråk som förstaspråk.

### *Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus)*

Sisus fördelar 120 miljoner kronor per år till folkhögskolor för extra insatser gällande studerande med funktionshinder. År 2001 användes 1,6 miljoner kronor för anpassning av läromedel. Sisus utbetalade även ett bidrag på 4,2 miljoner kronor till Synskadades Riksförbund (SRF) för teknisk anpassning av studiematerial. Bidragen utbetalas årligen. Sisus kostnader för läromedel uppgick till 5,6 miljoner kronor för år 2001.

### *Tal- och Punktskriftsbiblioteket*

TPB och högskolan har delat ansvaret då det gäller läshandikappade studerandes kurslitteraturförsörjning. TPB producerar böcker medan högskolan står för lektörshjälp då det gäller kompendier och annat material. Kostnaderna för studielitteratur uppgick till 33,9 miljoner kronor för år 2001.

### *Hjälpmedelsinstitutet*

Hjälpmedelsinstitutet arbetar i första hand med hjälpmedel för funktionshindrade, men har även drivit några läromedelsprojekt och lämnat bidrag till kommersiella företag för vissa produktioner. Exempel på projekt som fått stöd från institutet är utveckling av datorprogram på CD-ROM för förskolebarn med funktionshinder, IT-baserat lek- och lärprogram för hörselskadade barn och specialpedagogiska verktyg för undervisning. Institutet beviljade 1 miljon kronor till olika projekt under år 2001.

### *Statens kulturråd*

Statens kulturråd har inga särskilda medel till läromedel för funktionshindrade. Inom ramen för bl.a. anslaget för funktionshindrades deltagande i kulturlivet lämnades under år 2001 bidrag på 0,7 miljoner kronor till projekt för bl.a. handbok för lässtimulering bland funktionshindrade, läromedel i punktskrift samt forskarservice och undervisning.

### 8.1.2 Bidrag från fonder och stiftelser

Allmänna Arvsfonden och KK-stiftelsen avsatte betydande belopp år 2001 för utveckling av nya läromedel. För att visa på omfattningen av kostnader för läromedel för funktionshindrade har jag valt att även redovisa dessa insatser.

*Tabell 8.4.* Fonder och stiftelsers bidrag till läromedelsverksamhet år 2001 (tusental kronor)

<b>Fonder/stiftelser</b>	<b>Bidrag</b>
KK-stiftelsen	1 084
Allmänna arvsfonden	4 181
<b>Summa fonder</b>	<b>5 265</b>

#### *Allmänna arvsfonden*

Allmänna arvsfonden som bildades 1928 har bl.a. till ändamål att främja verksamhet av ideell karaktär till förmån för barn, ungdomar och personer med funktionshinder. Arvsfonden finansierar projekt inom ett flertal områden avseende läromedel, arbete/sysselsättning, datateknik, brottsförebyggande verksamhet, familjestöd och fritid/idrott. Exempel på projekt gällande läromedel är materialframställning för teckenspråksutbildning inom folkhögskolan, utarbetande av material och handledning i digital talboksanvändning samt utveckling av metodik för intensivträning i punktskrift. Projektbidrag beviljades år 2001 för 4,2 miljoner kronor.

#### *KK-stiftelsen*

Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling (KK-stiftelsen) har som uppgift att stödja projekt som leder till utveckling av ny kunskap och kompetens. Projekt som har inriktats mot läromedel för funktionshindrade har återfunnits inom två programområden, IT och utbildning för funktionshindrade samt kommersiella läromedel. Totalt har projektmedel från KK-stiftelsen på 10,8 miljoner kronor beviljats. Exempel på projekt som fått bidrag är digitalversion av svenskt teckenspråkslexikon, digitaliserat teckenspråk i databas, trädet – en pedagogisk applikation för dyslektiker samt

hemkunskap och ADL för utvecklingsstörda. En genomgång av projekten visar att drygt 1 miljon kronor avsattes till läromedelsliknande projekt under år 2001.

### **8.1.3 Läromedelsframställning inom övriga myndigheter, stiftelser och organisationer**

Det finns också inom andra myndigheter, stiftelser och organisationer inslag av verksamheter som har beröringspunkter med läromedelsframställning för funktionshindrade. Exempelvis bedriver Riksförsäkringsverket och Arbetsmarknadsverket omfattande utbildningsverksamhet för funktionshindrade. Dessa huvudmän svarar själva för sina kostnader inom området läromedel för funktionshindrade.

#### *Folkbildningsrådet*

Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till alla folkhögskolor. Omkring tio procent av statsbidraget avsätts årligen som förstärkningsbidrag till extra pedagogiska insatser för invandrare och för studerande med funktionshinder. Bidraget går främst till ökad lärartäthet, studie- och yrkesorientering samt kurators- och psykologinsatser.

#### *Specialskolemyndigheten (SPM)*

Specialskolemyndigheten (SPM) består av sex skolenheter och ett centralt kansli som ligger i Örebro. Det finns ingen direkt produktion av läromedel på skolorna men det förekommer ett visst samarbete med Specialpedagogiska institutets läromedelsenhet i Örebro.

#### *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen lämnar bidrag till bl.a. Föreningen Sveriges Dövsblinda. Anslaget 16:4 (Uo 9) Bidrag till viss verksamhet för personer med funktionshinder omfattade 79,4 miljoner kronor år 2001. En mindre del (6,2 miljoner kronor) av anslaget användes för att

finansiera bl. a utgivning av tidningar för dövblinda som kan användas i undervisningssyfte.

### *Taltidningsnämnden/Presstödsnämnden*

Taltidningsnämnden som har gemensamt kansli med Presstödsnämnden omsatte år 2000 ca 123,4 miljoner kronor. Nämnden arbetar enbart med produktion av dagstidningar riktade till synskadade samt andra typer av taltidningar. Det är troligt att en del av produktionen används i undervisningen för bl.a. personer med läs- och skrivsvårigheter.

### *Arbetsmarknadsverket*

Arbetsmarknadsverket bedriver och ger omfattande stöd till utbildningsverksamhet för vuxenstuderande med funktionshinder. För personer med arbetshandikapp kan Arbetsmarknadsverket ge stöd för arbetshjälpmedel för att en person skall kunna få eller behålla ett arbete. Stöd kan också utgå till person med arbetshandikapp som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, med undantag för arbetsmarknadsutbildning i det reguljära skolväsendet.

Arbetsmarknadsverket initierar och bedriver omfattande arbetsmarknadsutbildningar för bl.a. vuxna funktionshindrade. Vid upphandling av utbildningar för arbetshandikappade deltagare anger upphandlaren de speciella läromedel och tekniska studiehjälpmedel som bedöms nödvändiga och skall ingå i utbildningskostnaderna. Detta gäller också eventuella kostnader för elevassistenter, tolkar samt handikappanpassningen av boendet.

### *Riksförsäkringsverket*

Inom Riksförsäkringsverket används utbildning, och därmed läromedel som en rehabiliterande åtgärd för personer i yrkesverksam ålder. Försäkringskassan samordnar insatserna i samverkan med större aktörer såsom den egna arbetsgivaren, hälso- och sjukvården, kommunen och arbetsmarknadsmyndigheterna.

*Stiftelsen för lättläst nyhetsinformation och litteratur (LL-stiftelsen)*

LL-stiftelsen är i första hand en förlagsverksamhet som producerar litteratur för bl.a. personer som har olika grad av lässvårigheter. Stiftelsen samarbetar med olika studieförbund som producerar studiehandledningar medan stiftelsen producerar studiematerielen. Den producerade litteraturen är i första hand inte avsett som läromedel men enligt stiftelsens undersökningar används litteraturen och tidningen i undervisning inom både särskolan, grundskolan, gymnasiet och inom vuxen- och invandrarundervisning. LL-stiftelsen finansieras via Kulturdepartementet. Intäkter kommer även från prenumeranter av nyhetstidningen 8 SIDOR och litteraturförsäljning. LL-stiftelsens kostnader för nyhetstidningen 8 SIDOR och för litteraturverksamheten under år 2001 uppgick till 27,2 miljoner kronor.

*Synskadades Riksförbund (SRF)*

SRF har ingen egen produktion av läromedel. Bidragen från Sibus används för att anpassa läromedel och studiematerial till punktskrift och talböcker via bl.a. Iris Intermedia.

## 8.2 Ekonomiska konsekvenser vid utökad målgrupp

Enligt direktiven för utredningen skall min analys och mina förslag baseras på en utökning av målgruppen för statens engagemang för framställning av läromedel till att även gälla barn med olika funktionshinder inom förskolan samt vuxna med funktionshinder i vuxenutbildningen.

Jag har i kapitel 1 definierat målgruppen för den framtida statliga läromedelsförsörjningen som funktionshindrade barn i förskoleverksamhet, barn, ungdomar och vuxna inom det offentliga skolväsendet, sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn, kompletterande utbildningar som berättigar till studiestöd eller statsbidrag samt folkhögskoleutbildning.

Med ovanstående definition berörs drygt 50 000 elever med funktionshinder (2–3 procent av det totala antalet studerande) av de förslag och ställningstaganden om statligt stöd till läromedelsförsörjning som jag presenterar. De studerande med funktions-



hinder som enligt definitionen har tillkommit återfinns främst inom förskoleverksamheten och vuxenutbildningen.

### *Förskolan*

Funktionshindrade barn har genom bl.a. barnhabiliteringens och förskolans försorg sedan länge varit uppmärksammade inom förskolans verksamhet. Ansvar för förskoleverksamheten har överfört från det sociala området till utbildningsområdet och därmed blivit en del av utbildningssystemet. Förskoleverksamheten har en egen läroplan, Lpfö 98, och från år 2003 införs allmän förskola för fyra- och femåringar.

Jag gör bedömningen att med den inriktning som förskolan har och med kunskap om att de flesta barn med funktionshinder i aktuell ålder redan befinner sig i en pedagogisk verksamhet bör statens engagemang för denna grupp inte innebära några nämnvärda ytterligare kostnader.

### *Läshandikappade i grund- och gymnasieskolan*

Elever i grund- och gymnasieskolan är ingen ny målgrupp. Inom denna grupp har dock elever med läs- och skrivsvårigheter synliggjorts under senare år. Uppfattningen om gruppens storlek varierar. Det är viktigt att uppmärksamma dessa elevers behov av läromedel.

Det finns ett uttalat behov av läromedel i DAISY-format inom exempelvis grund- och gymnasieskolan. Jag har i föregående kapitel föreslagit en organisationsmodell som bl.a. innebär en utvecklad låneverksamhet via TPB. Låneformen bör också för denna grupp vara ett tillfredsställande sätt att tillgängliggöra och därmed delvis lösa behovet av anpassade läromedel.

### *Vuxenstuderande*

Beträffande vuxenstuderande innebär mitt förslag en utökning av målgrupperna för läromedelsverksamheten till att omfatta alla vuxenstuderande med funktionshinder som är i behov av anpassade läromedel och som befinner sig inom det offentliga skolväsendet, sådana fristående skolor som står under statlig tillsyn, komplet-

terande utbildningar som berättigar till studiestöd eller statsbidrag samt folkhögskoleutbildning.

Bland tillkommande grupper av funktionshindrade vill jag understryka att gruppen vuxenstuderande med läshandikapp är förhållandevis stor men att det inte gått att få fram i vilken omfattning hela eller delar av gruppen kommer att ha behov av anpassade läromedel. Det gör att det kan finnas en viss osäkerhet om hurvida en utökning av läromedelsverksamheten kan finansieras genom omprioriteringar inom befintliga statliga insatser.

### *Vem är kunden?*

Inköp av läromedel för barn och ungdomar är en kommunal angelägenhet. Organisationen för inköp ser olika ut beroende på kommun. Några kommuner samverkar i centrala inköpsorganisationer som har gemensamt informations- och inköpsansvar. Oftast är den enskilda kommunen inköpare. Med det decentraliserade budgetansvar som de flesta kommuner tillämpar har den enskilda skolan det ekonomiska ansvaret för inköp av läromedel. Det är sällan som läromedel utgör en egen anslagspost i den kommunala skolenhetens budget. Oftast ligger läromedelsförsörjningen som en del i ett ramanslag.

Det finns inga sammanställningar över vilka läromedelsresurser de enskilda kommunerna eller skolorna avsätter för läromedel i allmänhet och för funktionshindrade elever i synnerhet. Skolverket redovisar i sin Rapport 192 – *Beskrivande data om barnomsorg och skola 2000* att det fanns drygt en miljon elever i grundskolan år 1999. Kostnaden för läromedel, utrustning och skolbibliotek uppgick samma år till 2 300 kronor per elev. Föreningen Svenska Läromedelsproducenter (FSL) visar att försäljningen av läromedel beräknat per elev i grundskolan uppgår till drygt 500 kronor i snitt per elev och år. Vid samtal med ansvariga för läromedelsinköp redovisar flera kommuner siffror som för inköp av läromedel varierar mellan 300 och 700 kronor per år och elev.

### *Vuxenstuderande betalar sitt läromedel*

Inom vuxenutbildningen svarar den vuxenstuderande själv för kostnaderna för läromedel. Detta gäller vuxenstuderande inom det

offentliga skolväsendet, kommunal vuxenutbildning, fristående skolor som står under statlig tillsyn, kompletterande utbildningar som berättigar till studiestöd och statsbidrag samt folkhögskoleutbildning.

För vuxenstuderande med funktionshinder kan kostnaden för ett anpassat läromedel vida överstiga vad övriga studerande får betala för motsvarande läromedel.

Grundtanken bör vara att utveckla ett system som är kostnadsneutralt för den enskilde eleven oavsett funktionshinder eller inte. Det innebär att jämförbara läromedel bör kosta lika mycket. Merkostnaden för ett anpassat läromedel bör betalas av någon annan än den enskilde eleven.

Jag kan tänka mig flera olika möjligheter och kombinationer av alternativ för att täcka merkostnaden för ett anpassat läromedel. Finansieringen kan ske via det nya institutet och/eller infogas i förutsättningarna i samband med produktionsstöd. Jag kan också se att för vissa grupper av funktionshindrade kan finansieringen lösas via ett lånesystem i samarbete med TPB.

Det skulle också vara möjligt att kommunen eller den enskilde huvudmannen svarade för merkostnaden. En sådan lösning skulle dock enligt min bedömning kunna innebära att läromedlet värderades i förhållande till kostnad och inte till elevens behov.

Den tekniska utveckling som jag utförligare beskriver i kapitel 5 torde medföra att läromedelsprodukterna på sikt kan framställas till lägre kostnader och därmed bli billigare för kunden. Likaså kan framsteg inom den medicinska utvecklingen påverka hantering och produktion av läromedel för funktionshindrade.

### 8.3 Ekonomiska resurser för det nya institutet

Jag föreslår att resurser motsvarande följande anslag disponeras av det föreslagna nya institutet

- nuvarande anslag till Specialpedagogiska institutet för framställning av läromedel, ca 22 miljoner kronor
- nuvarande del av Specialpedagogiska institutets ramanslag som täcker kostnaderna för läromedelsverksamheten, ca 40 miljoner kronor
- den del av Skolverkets ramanslag som täcker kostnader för framställning av läromedelskassetter, ca 1 miljon kronor
- nuvarande anslag till Sisus för anpassning av läromedel, ca 5,6 miljoner kronor
- del av anslaget till CFL som används för stöd till läromedel, ca 0,6 miljoner kronor.

I föregående kapitel föreslår jag att det bildas ett nytt institut för läromedelsförsörjning för funktionshindrade. Det nya institutets arbetsuppgifter skulle enligt mitt förslag baseras på nyckelfunktionerna behovsanalys, utveckling, finansiellt och konsultativt stöd till producenter samt information och distribution. Institutet föreslås också få ansvaret för att en Internetbaserad läromedelsbank utvecklas. Med mina förslag kommer en viss egen produktion av läromedel att vara nödvändig också i framtiden, dock i mindre omfattning än idag.

Verksamheten inom det tilltänkta institutet skulle uppskattningsvis kunna rymmas inom en kostnadsram på 75 miljoner kronor årligen. Finansieringen bör kunna säkerställas genom att institutet enligt ovanstående förslag får disponera 69,2 miljoner kronor. Denna summa motsvarar de resurser som i dag disponeras av de myndigheter som ansvarar för det statliga läromedelsåtagandet. Jag beräknar att det nya institutet genom viss försäljning av läromedel, bidrag och övriga intäkter kan tillgodogöra sig ytterligare 5 miljoner kronor. För år 2001 uppgick motsvarande intäkter för Specialpedagogiska institutet till drygt 13 miljoner kronor. Med det nya institutets förändrade inriktning mot att stimulera en ökad kommersiell läromedelsproduktion förväntas inkomsterna gällande försäljning av egna produkter att minska.

Mitt förslag innebär en nedläggning av nuvarande läromedelsenheter vid Specialpedagogiska institutet inklusive lagerhantering och distributionsverksamhet. Kostnaderna för Specialpedagogiska institutets läromedelsframställning uppgick år 2001 till 75 miljoner kronor. Omkring 40 miljoner kronor finansierades via institutets ramanslag. Resterande härrörde sig från direktdestinerade anslag om 22 miljoner kronor för läromedelsverksamhet samt intäkter motsvarande omkring 13 miljoner kronor från bl.a. försäljning av läromedel, bidrag samt övriga intäkter. Det tilltänkta institutet bör få disponera motsvarande resurser.

Vidare bör det vara rimligt att till det tänkta institutet överföra verksamheter och motsvarande resurser för läromedelshanteringen som idag finns inom Skolverket och Sisus. För år 2001 uppgick dessa till ca 6,6 miljoner kronor.

CFL:s kostnader för läromedelsverksamhet har under senare år uppgått till omkring 0,6 miljoner kronor per år. Verksamheten tangerar det område som det tilltänkta institutet föreslås ansvara för varför jag anser att dessa resurser och arbetsuppgifter bör överföras till det nya institutet.

Hjälpmedelsinstitutets verksamhet inom framför allt produktutveckling har flera beröringspunkter med läromedelsframställning. Utvecklingen på den tekniska sidan inom såväl läromedel som hjälpmedel kräver samverkan kring gemensamma standarder och riktlinjer. Institutet bidrog år 2001 med omkring 1 miljon kronor till olika läromedelsprojekt. Det finns betydande vinster i att samordna utvecklingsarbetet mellan det nya institutet och Hjälpmedelsinstitutet. Sett ur ett helhetsperspektiv och utifrån den studerandes behov kan det på sikt vara av fördel att knyta verksamheterna i dessa delar närmare varandra.

Det finns ekonomiska stöd till läromedel för funktionshindrade också inom myndigheter, organisationer och fonder utanför Utbildningsdepartementets ansvarsområde. Enbart KK-stiftelsen och Allmänna arvsfonden destinerade år 2001 omkring 5,3 miljoner kronor till olika läromedelsprojekt. En starkare ekonomisk samordning med dessa olika aktörer skulle bidra till en effektivare och mer rationell läromedelsförsörjning. Det ligger inte inom ramen för mitt uppdrag att föreslå förändringar i dessa organisationers verksamheter. En samverkan mellan de många aktörer som finns inom läromedelsområdet skulle dock skapa goda möjligheter för utveckling och förnyelse. Det bör vara en uppgift för det nya institutet att skapa förutsättningar för en sådan samverkan.

## 8.4 Användning av resurserna

I kapitel 7 föreslår jag att en organisationskommitté får i uppdrag att lägga förslag om den konkreta utformningen av institutet. I förhållande till dagens läromedelsverksamhet bör resurserna främst användas till arbetsuppgifter inom följande områden

- utveckling av arbetet med behovsanalyser och standarder
- utvecklingsarbete, teknikutveckling samt bevaka och initiera forskning och utveckling
- finansiellt stöd
- konsultativt stöd och en viss egen mindre produktion
- ansvara för information om och distribution av läromedel
- successiv utveckling en läromedelsbank
- kvalitetssäkring av läromedelsproduktion
- samordna och utveckla låneverksamhet med TPB.

Vissa kostnader är också i framtiden nödvändiga, för personal, lokaler och övrig drift. Genom den geografiska koncentrationen till en plats bör kostnaden för administration bli betydligt lägre än idag.

### *Behovsanalys och utvecklingsarbete*

Arbetet med analys och utveckling bör i förhållande till tidigare verksamhet få en mer framträdande roll inom det nya institutet. Individens behov, den snabba teknikutvecklingen och utökningen av målgruppen att också omfatta förskoleverksamhet och vuxenutbildning är några av de faktorer som bör ligga till grund för det kommande utvecklingsarbetet. Kostnaderna för behovsanalys och utveckling kommer rimligen att öka i förhållande till motsvarande verksamhet idag.

### *Finansiellt stöd till producenter*

Grundförutsättningen för mitt förslag till ny organisation är att det finns behov av ett kraftfullt finansiellt stöd för att stimulera den kommersiella läromedelsmarknaden gällande produktion av läromedel för funktionshindrade. Jag föreslår att nya former av produktionsstöd och samverkansavtal utvecklas. Med en ny

inriktning, med mer av stimulans till andra producenter och mindre av egen produktion, följer att en betydande del av det nya institutets insatser för läromedelsframställning bör riktas mot olika former av stimulans och produktionsstöd. Utformningen av produktionsstödet bör överlåtas till det nya institutet att utveckla. Framtagandet av riktlinjer för detta stöd bör baseras på kontinuerliga behovsanalyser samt utformas så att såväl förlag som författare stimuleras till produktion.

Jag kan tänka mig flera olika former av finansiellt stöd till producenter av läromedel, såväl förläggare som författare och andra aktörer. Dagens produktionsstöd utgår i form av utvecklingsstöd och anpassningsstöd till produktion, mångfaldigande och distribution. Jag har i kapitel 6 beskrivit hur stödet ser ut och konstaterat att Specialpedagogiska institutet under den senaste femårsperioden har utbetalat i snitt 2,3 miljoner kronor per år i produktionsstöd. I relation till Specialpedagogiska institutets totala kostnad för läromedel, som idag uppgår till omkring 75 miljoner kronor per år, är stödet enligt min bedömning alltför ringa och det finansiella stödet bör i det nya institutet utgöra en betydligt större del av institutets satsningar.

Stödet bör vidare utformas så att hänsyn tas till regler för upphandling samt de förändringar som eventuellt kan förväntas genom förslag från den pågående översynen av gällande upphovsrättslag.

### *Priser och avgifter för läromedel*

Vid uttag av avgifter för varor och tjänster har myndigheterna att följa avgiftsförordningen (1992:191). Av 5 § följer "Om ingen annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås". I regleringsbrev, det senaste år 2003, för Specialpedagogiska institutet medges genom undantag från 5 § att avgifternas storlek för läromedel bestäms av institutet själv.

Genom att ett läromedel tillverkas i små serier blir ofta styckepriiset högt. Grundtanken i Specialpedagogiska institutets prissättning har varit att det för kunden skall vara prisneutralt, dvs. att priset motsvarar ett förlags pris för samma eller jämförbart läromedel. Samma huvudinriktning bör gälla för det nya institutet och de nya målgrupperna.

### *Konsultativt stöd och en viss egen produktion*

Det nya institutet bör ha relativt få fast anställda för att i stället vid behov anlita externa experter med hög kompetens inom de olika specialområdena. Frågan om bemanning och fördelningen mellan fast anställd stab och fria resurser bör bli föremål för vidare förslag från den organisationskommitté som jag föreslagit i kapitel 7.

Omfattningen av egen produktion av läromedel bör hållas på en låg nivå och inriktas mot produktion av enstaka läromedel då annan producent saknas. Jag anser det viktigt att den egna produktionen uppfattas som och är en lösning för att hantera framställning av enstaka produkter och inte utvecklas till att bli en kontinuerlig egen produktion.

### *Information och distribution*

Mitt förslag till inriktning av det nya institutets verksamhet kommer att innebära en betydligt minskad egen produktion. Därmed minskar också behovet av lagerhållning och distribution. Den kommersiella läromedelsmarknaden har lång erfarenhet av sådan verksamhet och tjänsten att lagerhålla och distribuera de egna produkterna bör med fördel kunna upphandlas av lämpliga företag.

Det nya institutet bör ha ansvar för att information om läromedel för funktionshindrade når berörda personer, organisationer och skolor. Mycket av informationshanteringen bör kunna ske genom att nyttja IKT och Internet. Med en väl utbyggd information via Internet, en ny läromedelsbank, en utvidgad utlåningsverksamhet via TPB och med biblioteken som utställnings- och informationsplatser kommer tillgängligheten till information om läromedel att öka.

### *Utveckling av en ny läromedelsbank*

Jag har i kapitel 7 föreslagit att det nya institutet bör få i uppdrag att utveckla en ny Internetbaserad och interaktiv läromedelsbank. Kostnaden för banken är beroende av bl.a. omfattning, val av teknisk lösning, den tekniska uppbyggnaden, gemensamma standarder etc. För att fördela kostnaderna bör banken utvecklas under ett antal år. Till en del bör banken kunna finansieras via det nya institutets ordinarie budget. Medfinansiering bör sökas på den



kommersiella marknaden. Det föreslagna nya institutet bör ges i uppdrag att utveckla formerna för medfinansiering och övriga samverkans- och samarbetsavtal.

En läromedelsbank som erbjuder effektiva sälj- och distributionskanaler via Internet eller bredband bör vara kommersiellt intressant. Banken bör enligt min mening till en del byggas på kommersiell basis. Olika former av leasing- och låneförfarande, köp med överenskomna uppdateringar etc. bör erbjudas kunderna.

Läromedelsbanken kommer att öka tillgängligheten till läromedel för funktionshindrade och erbjuda en mångfald av nya produkter. Ett kostnadsfritt virtuellt mötestorg för idé- och erfarenhetsutbyte bör ytterligare bidra till att göra läromedelsbanken till ett centrum för kompetensutveckling.

Även om det nya institutet inledningsvis kan få svara för utvecklingskostnaderna bör det vara möjligt att delvis finansiera den framtida utvecklingen av läromedelsbanken genom samarbete med förlag och andra aktörer.

### *Kvalitetssäkring av läromedel*

En viktig uppgift är att kunna garantera en god kvalitet på de läromedelsprodukter som förmedlas via den föreslagna läromedelsbanken. Genom att utveckla standarder och rekommendationer bör institutet kunna stödja små och medelstora läromedelsproducenter samt författare i deras strävan att utveckla kvalitetsprodukter. Delar av kostnaden för arbetet med kvalitetssäkring bör kunna tas ut bland producenter som önskar använda banken för försäljning och distribution.

### *Utveckla låneverksamheten tillsammans med TPB*

Jag har föreslagit ett samarbete med TPB kring ett utvecklat lånesystem. Den ökade låneverksamheten kan delvis finansieras inom ramen för de resurser som jag föreslagit att institutet skall få disponera. Det bör bli en uppgift för det föreslagna institutet att i samarbete med TPB reglera kostnader och villkor för låneverksamheten.

## 8.5 Sammanfattning

Det statliga stödet till läromedelsförsörjning för funktionshindrade är fördelat på många aktörer. Förutom att flera myndigheter inom utbildningsdepartementet har uppdrag inom läromedelsområdet medverkar också myndigheter, stiftelser, fonder och organisationer inom andra verksamhetsområden i läromedelshanteringen.

Ur effektivitetssynpunkt är det nödvändigt med en koncentrerad organisation kring läromedelsverksamheten. Också ur ett ekonomiskt perspektiv behövs en samordning av resurserna. Jag har i kapitlet föreslagit att det tilltänkta institutet för läromedel för barn, elever och vuxenstuderande med funktionshinder bör kunna ha en sådan samordnande roll.

Verksamheten inom det föreslagna institutet bör kunna rymmas inom en kostnadsram på uppskattningsvis 75 miljoner kronor och finansieras genom resurser som motsvarar de som frigörs vid en föreslagen nedläggning av nuvarande läromedelsverksamhet inom Specialpedagogiska institutet. Vidare bör medel kunna tillföras det föreslagna institutet som motsvarar de delar av anslagen som Skolverket, Sibus och CFL idag disponerar för läromedelsframställning.

Det föreslagna nya institutet bör få en strategisk roll inom området läromedel för funktionshindrade och utveckla samverkansformer med aktörer och myndigheter utanför utbildningsdepartementets ansvarsområde.