

## Regeringens proposition

1981/82: 51

om vissa läromedelsfrågor.

beslutad den 5 november 1981.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

ULLA TILLANDER

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas bl. a. kommunernas skyldighet att tillhandahålla läromedel i grundskolan och gymnasieskolan. Därvid tas upp elevernas rätt att få tillgång till vad som i propositionen kallas basläromedel och frågan om större frihet för kommunerna att avgöra vilka läromedel som eleverna i grundskolan skall få behålla som gåva. Riksdagen har tidigare med anledning av propositionen om läroplan för grundskolan m. m. för genomförande fr. o. m. läsåret 1982/83 fattat beslut (prop. 1978/79: 180, UbU 1978/79: 45, rskr 1978/79: 422) i hithörande frågor för grundskolans del. Någon större ändring föreslås inte i förhållande till detta beslut. Skolöverstyrelsen (SÖ) föreslås få till uppgift att fastställa vilka läromedel som kan betecknas som basläromedel.

I propositionen behandlas även frågor om granskning av och information om läromedel. I dessa hänseenden föreslås följande. Granskning av innehåll i läromedel skall finnas kvar, men ges en annan roll än f. n. Granskningen skall ej leda fram till beslut av en nämnd e. d. I stället skall kortfattade yttranden från olika granskare spridas till skolorna där de skall ingå i underlaget för läromedelsvalet. SÖ skall utse granskare och ansvara för verksamheten. Den nya ordningen avses gälla fr. o. m. den 1 juli 1983. Vid denna tidpunkt skall den nuvarande läromedelsnämnden i SÖ avskaffas.

I fråga om informationsverksamhet betonas att det är angeläget att alla skolor får information om vilka läromedel som finns på marknaden. Detta motiverar ett samhälleligt engagemang i verksamheten. Samtidigt är det enligt propositionen angeläget att nu befintliga parallella informationsregis-

ter samordnas. I propositionen föreslås att staten genom avtal tillförsäkrar sig inflytande på den producentägda registerverksamheten. Därvid skall garantier skapas för bl. a. att information lämnas även om läromedel inom s. k. smala områden. SÖ föreslås bli den statliga myndighet som utövar tillsyn av verksamheten.

SÖ föreslås även från statens institut för läromedelsinformation (SIL) överta ansvaret för fördelning av produktionsstöd samt uppgiften att vara tillsynsmyndighet för rikscentralerna för pedagogiska hjälpmedel för handikappade (RPH). Genom förslagen kan SIL avvecklas fr. o. m. den 1 juli 1983.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1981-11-05

**Närvarande:** statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin.

**Föredragande:** statsrådet Tillander

### Proposition om vissa läromedelsfrågor

---

## 1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 13 maj 1976 tillkallade dåvarande statsrådet Hjelm-Wallén en särskild utredare (U 1976:04) med uppdrag att kartlägga förhållanden inom läromedelsmarknaden.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 29 mars 1979 tillkallade dåvarande statsrådet Rodhe ytterligare ledamöter, varigenom utredningen fick formen av en kommitté för fortsatt utredning om läromedelsmarknaden. Genom tilläggsdirektiv, utfärdade samma dag, vidgades utredningens uppdrag från att uteslutande gälla en kartläggning till att avse förslag till åtgärder i vissa avscenden.

Utredningen har både med särskild utredare och sedan som kommitté kallat sig Utredningen om läromedelsmarknaden (ULÄ).

ULÄ har avgett följande delrapporter:

- Läromedelsmarknaden, produktions- och konkurrensförhållanden (Ds U 1978:12 samt bilagedel, Ds U 1978:13)
- Samhällets kostnader för inköp av läromedel samt lek- och arbetsmaterial (Ds U 1978:14)
- Läromedlen i konsumentperspektiv (Ds U 1979:2)
- Lekmaterial i förskolan, kulturrekurs eller stapelvara? (Ds U 1979:3)
- Förskolepedagogik i praktiken (Liber Läromedel)
- Läromedlens funktion i undervisningen (Ds U 1980:4 samt bilagedel, Ds U 1980:5).

ULÄ överlämnade i juni 1980 sitt slutbetänkande (SOU 1980:15) Läromedlen i skolan. En sammanfattning av betänkandet bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av socialstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) – efter hörande av högskolan för lärarutbildning i Stockholm, högskolan i Gävle/Sandviken och universitetet i Lund, – skolöverstyrelsen (SÖ) – efter hörande av samtliga länskolnämnder – statens institut för läromedelsinformation (SIL) – efter hörande av samtliga rikscentraler för pedagogiska hjälpmedel för handikappade (RPH) – statens pris- och kartellnämnd (SPK), statens handikappråd, radionämnden, barnmiljörådet, yttrandefrihetsutredningen (Ju 1977: 10), videogramutredningen (U 1977: 05), integrationsutredningen (U 1978: 07), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Centralorganisationen SACO/SR, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Sveriges Hantverks- och Industriorganisation – Familjeföretagen (SHIO), Elevförbundet, Sveriges elevers centralorganisation (SECO), Sveriges Folkhögskoleelevers förbund (SFEF), Riksförbundet Hem och skola (RHS), Handikappförbundets centralkommitté (HCK), Sveriges Utbildningsradio AB (UR), Föreningen Svenska läromedelsproducenter (FSL), Läromedelsförfattarnas förening (LFF), Bibliotekstjänst AB (Btj), Folkpartiets ungdomsförbund (FPU), Centerns ungdomsförbund (CUF), Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU) samt Borås, Danderyds, Falkenbergs, Gislaveds, Gävle, Göteborgs, Lunds, Lycksele, Malmö, Mölndals, Skellefteå, Stockholms, Strömsunds, Tierps, Tyresö, Uppsala, Ödeshögs och Östra Göinge kommuner.

Yttranden har dessutom inkommit från konsumentverket, statens in-vandrarverk (SIV), läromedelsnämnden i SÖ, Synskadades riksförbund (SRF), De Handikappades Riksförbund (DHR), Svenska föreningen för specialpedagogik, Kooperativa institutet, Norrköpings kommun samt en enskild person.

En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

I det följande kommer jag att redovisa förslag om vissa läromedelsfrågor i sådan ordning att jag inledningsvis anger utgångspunkterna för mina överväganden. Därefter kommer jag att behandla frågor om definition av läromedel och skolhuvudmännens skyldigheter. Jag tar upp skyldigheten att tillhandahålla viss typ av läromedel och skyldigheten att ge vissa läromedel som gåva till eleverna samt lämpliga former för val av läromedel. Vidare kommer jag att lämna förslag i fråga om granskning och information om läromedel och om vilken myndighet som bör handha dessa och andra anknytande läromedelsuppgifter.

Mina överväganden och förslag i det följande utgår från grundskolan och gäller därutöver de ytterligare skolformer som jag anger i varje särskilt fall. Jag har beträffande kommunal och statlig vuxenutbildning samrått med chefen för utbildningsdepartementet och beträffande särskolan med statsrådet Ahrlund.

## 2 Föredragandens överväganden

### 2.1 Utgångspunkter

Läromedelsfrågor i vid bemärkelse är naturligtvis utomordentligt betydelsefulla för skolans verksamhet. Hur läromedlen antas och används, etc. har stor betydelse för undervisningen. Hanteringen av läromedelsfrågorna har således starkt samband med strävan att nå de mål för ungdomsskolan som statsmakterna uppställt. Läromedelsfrågorna kan därför aldrig ses isolerade, utan måste behandlas mot bakgrund av de mål och riktlinjer som gäller för skolans verksamhet i stort. Staten har således ett klart intresse av vilka läromedel som används i skolarbetet. Detta är för mig en grundläggande utgångspunkt när jag nu redovisar mina förslag angående vissa läromedelsfrågor.

Läromedelsfrågor av principiell karaktär behandlades i ett sammanhang av riksdagen senast år 1973 (prop. 1973: 76, UbU 1973: 28, rskr 1973: 242). Förslagen i propositionen grundades huvudsakligen på läromedelsutredningens betänkande (SOU 1971: 91) Samhällsinsatser på läromedelsområdet. Från nämnda riksdagsbeslut samt från beslut (UbU 1974: 15, rskr 1974: 155) med anledning av propositionen (1974: 13) angående vissa läromedelsfrågor härrör nuvarande bestämmelser om centrala läromedel, objektivitetsgranskning och samhälleliga informationsinsatser på läromedelsområdet.

Läromedelsfrågor har därefter i viss mån kommit att ingå i två av 1970-talets viktigaste skolpolitiska reformer, nämligen besluten i anledning av den s. k. SIA-propositionen (prop. 1975/76: 39, om skolans inre arbete m.m., UbU 1975/76: 30, rskr 1975/76: 367) och den s. k. läroplanspropositionen (prop. 1978/79: 180, UbU 1978/79: 45, rskr 1978/79: 422). Även om dessa beslut i första hand avser grundskolan har de i fråga om synen på läromedel även giltighet för gymnasieskolan. I nämnda propositioner har resp. föredragande, statsråden Hjelm-Wallén och Rodhe, redovisat en i förhållande till 1973 års beslut delvis ny syn på läromedel. Denna nya syn, vars innebörd jag senare närmare kommer att redovisa, har sin grund i de strävanden i riktning mot ökat lokalt ansvarstagande som kännetecknar såväl SIA- som läroplansbeslutet. Denna inriktning mot decentralisering har varit en viktig utgångspunkt även för mina ställningstaganden. Decentraliseringen får dock inte ges sådan form att den äventyrar förverkligandet av de grundläggande mål och strävanden, som gäller för skolväsendet. Jag vill därför understryka att jag med decentralisering inte avser frånvaro av centrala bestämmelser. Staten har ett övergripande ansvar för ungdomsskolan. Detta inbegriper även ansvarstagande på läromedelsområdet, vilket enligt min uppfattning förutsätter vissa regleringar av ramkaraktär.

Som en annan utgångspunkt för mina förslag tjänar riksdagens nyligen fattade beslut med anledning av propositionen om den statliga skoladmi-

nistrationen m. m. (prop. 1980/81: 107, UbU 1980/81: 38, rskr 1980/81: 395). Min företrädare, statsrådet Mogård, har i propositionen angett att det rådande organisatoriska mönstret, med olika organ med varierande kopplingar till varandra och den centrala myndigheten (SÖ), skapar svårigheter för ledning och samordning av verksamheten inom den statliga skoladministrationen. För egen del vill jag framhålla att stråvan att renodla det organisatoriska systemet givetvis bör innefatta de statliga insatserna på läromedelsområdet. Jag vill även betona att de statliga insatserna på läromedelsområdet, liksom all statlig verksamhet, bör präglas av en rationell organisation.

Bland remissinstanserna har påtalats den starka ställning producenterna har gentemot konsumenterna på läromedelsområdet. För att balansera detta förhållande krävs enligt min mening någon form av samhällsinsatser. Dessa bör som främsta syfte ha att underlätta för alla dem som skall delta i läromedelsvalet.

## 2.2 Läromedelsbegrepp m. m.

### 2.2.1 Läromedelsdefinition

Olika läromedelsdefinitioner har använts eller föreslagits i skilda sammanhang. Därvid har konstaterats att det är svårt att på ett entydigt och övergripande sätt definiera begreppet läromedel. Den nuvarande definitionen i skolförordningen (1971:235) utgår från att med läromedel avses de informationsförmedlande komponenterna i undervisningen, dock ej lärare och elever. I skolförordningens 1 kap. 5 § anges följande definition av läromedel:

materiel som förmedlar innehållet i läroplan och som utgöres av framställning i skrift, ljud eller bild.

Det nya arbetssätt och de arbetsformer som var en av huvudpunkterna i SIA-beslutet ledde fram till en delvis ny syn på läromedel. Läromedel fick med detta synsätt en annan innebörd än tidigare och blev det "som lärare och elever kommer överens om att använda för att nå uppställda mål i undervisningen". I läroplanspropositionen anslöt sig föredraganden till denna nya syn på läromedel. Hon uttalade dock samtidigt att mer traditionella läromedel även fortsättningsvis måste spela en viktig roll, bl. a. för att ge fasthet och sammanhang i studierna. Sådana speciella läromedel, producerade för undervisningen, har i den nya läroplanen för grundskolan (Lgr 80), som skall börja tillämpas läsåret 1982/83, beskrivits som "tryckt material som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment".

ULÄ har föreslagit att SIA-beslutets läromedelsdefinition, dvs. sådant som lärare och elever kommer överens om att använda för att nå uppställda mål för undervisningen, skall föras in i skolförordningen.

Av de relativt få instanser som behandlar frågan tillstyrker de flesta ULÄ:s förslag. Några instanser påpekar dock att denna vida definition inte kan ligga till grund för bestämmelser om registrering, granskning och antagande av läromedel. För de ändamålen krävs, enligt bl. a. SÖ och *kommunförbundet*, preciseringar.

För egen del vill jag erinra om föreskrifterna i Lgr 80 att den lokala planeringen primärt skall utgå från centrala mål och från kursplanernas huvudmoment. Först därefter skall valet av lämpliga läromedel – studiebesök, läroböcker, fack- och skönlitteratur, tidningar, tidskrifter, experiment – komma in. Det vidsträckta läromedelsbegreppet är ett uttryck för synen på läromedel som ett hjälpmedel att nå målen för undervisningen. Den vida läromedelsdefinitionen bör därför vara en utgångspunkt vid den lokala undervisningsplaneringen. I skolförordningen och motsvarande förordningar för andra skolformer än grundskolan och gymnasieskolan samt i föreskrifter om statliga insatser i form av granskningsverksamhet m. m. bör man enligt min mening använda den term – inte nödvändigtvis termen läromedel – och den definition av termen som regleringens sakliga innehåll föranleder i varje särskilt fall. Övervägandena om det sakliga innehållet bör inte styras av en viss term eller definition. Det bör i princip ankomma på regeringen att bestämma termer och definitioner i föreskrifter som regeringen meddelar, även om det sakliga innehållet grundas på beslut av riksdagen.

### 2.2.2 Centrala läromedel

I den proposition om läromedel från år 1973, som jag inledningsvis nämnde, infördes ett mer avgränsat läromedelsbegrepp, nämligen begreppet "centralt läromedel". Begreppet preciserades senare i läromedelspropositionen från år 1974 och har i förordningen (1974:438) om registrering och granskning av vissa läromedel givits följande definition:

sådant läromedel som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment, som anges i gällande läroplan, och förser eleverna med instrument som hjälper dem att planera och organisera sina studier, öva färdigheter, inhämta fakta och sätta in dessa i ett meningsfullt sammanhang.

Exempel på centrala läromedel är egentliga läroböcker för kursavsnitt, årskurs, stadium eller linje samt ordlistor, grammatiker, bibel och psalmbok.

Enligt den nämnda förordningen prövar SIL fråga om registrering av läromedel på ansökan av den som framställt eller tillhandahåller läromedlet. Ett läromedel skall registreras som centralt läromedel om det uppfyller kraven för ett sådant enligt den nyss återgivna definitionen. Om ett läromedel i ett samhällsorienterande ämne enligt SIL:s bedömning är centralt, fordras för registrering dessutom att SÖ genom sin läromedelsnämnd efter

en objektivitetsgranskning har godkänt läromedlet. SIL lämnar genom läromedelskataloger m. m. information om centrala läromedel och andra registrerade läromedel.

Till dessa regler om centrala läromedel anknyter i enlighet med riksdagens beslut vissa bestämmelser i skolförfattningarna. Sålunda föreskriver skolförordningen dels att såsom centrala läromedel i grundskolan och gymnasieskolan får antas endast läromedel vilka har registrerats som centrala läromedel, dels att eleverna i grundskolan skall såsom gåva få behålla centrala läromedel i den utsträckning som behövs för en allmän överblick av det huvudsakliga innehållet i lärokursen.

Begreppet centralt läromedel har sålunda genom sin koppling till andra bestämmelser, särskilt den om gåvoläromedel, kommit att ha stor betydelse för skolverksamheten. Den reella innebörden av bestämmelserna kan sägas vara att det i princip i varje ämne måste antas ett centralt läromedel.

ULÄ menar att det, som en följd av de strävanden efter decentralisering som kännetecknar utvecklingen av det svenska skolväsendet, blivit onödigt att på central nivå indela läromedlen i centrala läromedel och övriga läromedel. Det är på lokal nivå som det skall avgöras vilka läromedel som förmedlar det väsentligaste stoffet. Begreppet centralt läromedel bör därför, enligt ULÄ, försvinna ur gällande författningar.

ULÄ:s förslag har väckt relativt bred uppslutning bland remissinstanserna. Instanserna menar att förslaget ligger i linje med såväl SIA- som läroplansbeslutets innebörd. Flera instanser erinrar dock om föreskrifterna i Lgr 80 i denna fråga. I den nya läroplanen sägs:

För skolarbetet finns också speciella läromedel, producerade för undervisningen. Tryckt material, som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment, måste spela en viktig roll, bl. a. för att ge fasthet och sammanhang i studierna. Eleverna skall genom kommunens försorg vara garanterade tillgång till sådana läromedel. Vissa sådana läromedel, eller väsentliga hjälpmedel som lexikon och kartböcker, skall eleverna få som gåva.

*Länsskolnämnden i Örebro län* menar att ett slopande av begreppet centralt läromedel inte får innebära att bestämmelserna i Lgr 80 frångås. Även *länsskolnämnden i Västernorrlands län* framhåller att slopandet inte får ha den effekten att alla läromedel förutsätts vara lika acceptabla för skolarbetet och att därför i t. ex. en besparingssituation främst billiga och slitstarka läromedel anvisas som godkända och därför lämpliga.

Liknande synpunkter framförs av bl. a. *länsskolnämnden i Västerbotens län*, *Tyresö kommun*, *SACO/SR*, *CUF*, *SECO* och *Elefvörbundet*. SECO och Elefvörbundet kallar de mer heltäckande läromedel som anges i Lgr 80 för basläromedel. *Länsskolnämnden i Kalmar län* anser att ULÄ i sitt förslag inte lyckats skapa garantier för elevens rätt till de läromedel

som anges i Lgr 80. För att ge eftertryck åt dessa riktlinjer i den nya läroplanen föreslår länsskolnämnden att nu gällande bestämmelser i 2 kap. 27 § första stycket skolförordningen får en formulering som ansluter till läroplanens. Nämnden föreslår följande formulering: "Varje elev skall genom kommunens försorg vara garanterad ständig tillgång till tryckt material, som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment." Även SÖ framhåller att elevernas rätt till "basläromedel" bör preciseras i skolförordningen.

Jag delar ULÅ:s uppfattning att beslut som rör skolans vardag bör fattas av dem som besluten verkligen angår. Som jag framhöll i utgångspunkterna för mina överväganden (avsnitt 2.1) förutsätter emellertid det statliga answeret vissa regleringar av ramkaraktär. Jag vill i sammanhanget erinra om kravet på en likvärdig utbildningsstandard i hela landet.

I det följande kommer jag att redovisa mina överväganden rörande tillgång till och val av läromedel samt behovet av statliga insatser i form av granskning m. m. Detta sker bl. a. mot bakgrund av Lgr 80 och den vikt som där läggs vid att eleven har tillgång till en viss typ av läromedel, nämligen tryckt material som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment och som är ägnat att ge fasthet och sammanhang i studierna. Jag menar att läroplanens intentioner i detta avseende föranleder särskilda regler om sådana läromedel i bl. a. skolförordningen. Mina överväganden innebär förslag om att det nuvarande systemet med centrala läromedel ersätts med ett system med vad jag vill kalla basläromedel vilket jag redovisar i det följande.

### 2.2.3 Basläromedel

Som *basläromedel* betecknar jag i mina fortsatta överväganden tryckt material som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment i läroplan och som är ägnat att ge fasthet och sammanhang i studierna. Detta betyder i princip att basläromedel är detsamma som elevernas grundmaterial i resp. ämne, ämnesgrupp eller kursmoment.

Min definition av basläromedel bygger på den beskrivning som ges i Lgr 80 av sådana läromedel som eleverna genom kommunens försorg skall garanteras tillgång till. Jag är medveten om att för t. ex. handikappade elever kan material i bild- och ljudform vara av mycket stort värde. I dessa och andra särskilda fall bör som basläromedel kunna fastställas även annat än tryckt material.

Definitionen av basläromedel bör gälla inte bara för grundskolan. Jag anser nämligen att en del av det som bör gälla för basläromedel i grundskolan också bör gälla för motsvarande läromedel i vissa andra skolformer.

Huruvida basläromedel skall användas som term i de föreskrifter som blir aktuella bör få avgöras av den – regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer – som meddelar föreskrifterna.

I det nuvarande systemet med centrala läromedel gäller att SIL fast-

ställer och registrerar centrala läromedel som är avsedda för grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan, kommunal och statlig vuxenutbildning, riksinternatskolor och privatskolor som omfattas av privatskolförordningen (1967: 270).

Enligt min mening finns det med hänsyn till det statliga ansvar som jag tidigare har framhållit ett behov av att en statlig myndighet prövar vilka läromedel som täcker tillräckligt mycket av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment för att kunna utgöra basläromedel i dessa skolformer. Det bör vara SÖ som efter sådan prövning fastställer vilka läromedel som är basläromedel. Som jag nyss har angett bör SÖ i särskilda fall kunna fastställa annat än tryckt materiel som basläromedel. Prövning bör ske på ansökan av den som framställt eller tillhandahåller läromedlet. Om det i undantagsfall inte kommer någon ansökan från det hållet bör styrelsen för den skola, som vill använda läromedlet, kunna begära en sådan prövning. Som basläromedel bör styrelsen för skolan få anta endast sådana läromedel som av SÖ fastställts som basläromedel. Frågan om finansiering av verksamheten med fastställande av basläromedel bör övervägas ytterligare. Om ett avgiftssystem skall tillämpas avser jag att återkomma med förslag som kan föreläggas riksdagen.

Jag vill beträffande skolformer nämna att det för Bergsskolan i Filipstad och utlandsskolor som avses i förordningen (1978: 591) om statsbidrag till svensk undervisning i utlandet finns regler som knyter an till det system med centrala läromedel som gäller för bl. a. grundskolan och gymnasieskolan. Motsvarande kopplingar bör enligt min mening kunna komma i fråga även beträffande basläromedel.

## 2.3 Skolhuvudmannens skyldigheter

### 2.3.1 Inledning

Mot bakgrund av riksdagens beslut om den nya läroplanen för grundskolan och ULÅ:s därefter framlagda betänkande kommer jag i det följande att ta upp frågor om tillgång till och val av läromedel i grundskolan och andra skolformer (avsnitt 2.3.2). Jag behandlar även frågan om gävoläromedel (avsnitt 2.3.3).

Innan jag går närmare in på dessa frågor vill jag erinra om vissa bestämmelser i skollagen (1962:319). Enligt skollagen får avgift inte tas ut för undervisningen i grundskolan. Av samma lag framgår att avgift inte heller får tas ut för undervisningen i specialskolan eller för undervisningen i gymnasieskolan. Vidare finns i skollagen bestämmelser om att kommunerna skall svara för de kostnader för grundskolan och för gymnasieskolan som inte täcks av andra medel.

I sitt betänkande (Ds U 1981:4) Skollagen har skolförfattningsutredningen (U 1979:12) analyserat vilken innebörd de nämnda bestämmelserna har när det gäller elevernas tillgång till läroböcker och andra hjälpmedel för

undervisningen. Skolförfattningsutredningens slutsats är att i rätten till kostnadsfri utbildning ligger en rätt att kostnadsfritt få tillgång till de hjälpmedel som är nödvändiga för utbildningen. I utredningens förslag till ny skollag ingår vissa bestämmelser i denna fråga, vilka emellertid inte syftar till någon ändring i rådande praxis.

Skolförfattningsutredningens betänkande remissbehandlas f. n. Ett ställningstagande till utredningens förslag bör anstå till dess att remissbehandlingen är avslutad.

### 2.3.2 Tillgång till och val av läromedel

#### *Grundskolan*

F. n. innehåller skolförordningen bl. a. följande föreskrifter om läromedel i grundskolan. I 2 kap. 27 § första stycket finns en allmän föreskrift om att eleverna i grundskolan i skälig omfattning skall tillhandahållas läromedel och annan materiel som behövs för en tidsenlig undervisning. I 2 kap. 27 § andra stycket finns föreskrifter om gåvoläromedel. Till frågan om gåvoläromedel återkommer jag i det följande (avsnitt 2.3.3). Enligt 5 kap. 13 § antas läromedel av skolstyrelsen efter förslag av rektor. Därvid får som centralt läromedel antas endast läromedel som har registrerats som centralt läromedel.

Riksdagens beslut om den nya läroplanen och vad jag har förordat om basläromedel föranleder vissa ändringar i de föreskrifter som jag nu har redovisat.

På grundval av riksdagens beslut har i Lgr 80 tagits in föreskrifter som i huvudsak innebär följande. Skolstyrelsen beslutar efter förslag av rektor om inköp av vad jag kallar basläromedel. Rektor beslutar om övriga läromedel inom den samlade ekonomiska ram som skolstyrelsen anvisat. I båda fallen skall rektor först samråda med lärare och elevföreträdare. Rektor kan i sin tur genom skolans interna budget fördela uppgiften att utnyttja tillgängliga medel.

I enlighet med vad som uttalas i Lgr 80 har basläromedlen en viktig roll bl. a. för att ge fasthet och sammanhang i studierna. Lgr 80 föreskriver också att eleverna genom kommunens försorg skall vara garanterade tillgång till sådana läromedel.

Som jag tidigare har anfört bör som basläromedel få antas endast läromedel som av SÖ har fastställts som basläromedel.

Jag vill i sammanhanget framhålla att en strävan bör vara att beslut fattas så nära dem det angår som möjligt. Skolstyrelsen kan i det syftet delegera en del av sin beslutanderätt till rektor. ULÅ har pekat på möjligheten att använda sig av ett rambudgetsystem, där varje rektorsområde, skola, stadium eller klass disponerar en läromedelsresurs. ULÅ har även föreslagit ett ökat utnyttjande av skolbibliotekets resurser. Förslaget om ramresurser och önskemålet om utnyttjande av s. k. kollektiva läromedelsresurser stämmer väl överens med intentionerna i Lgr 80. Jag vill dock

understryka att skolstyrelsen alljämt skall ha ansvar för kvaliteten på läromedelstillgången. Detta innebär bl. a. ett ansvar för att föreskrifterna om basläromedel uppfylls.

Kravet på tillgång till basläromedel bör självfallet inte avse ämnen i vilka det inte är naturligt att använda tryckta läromedel i nämnvärd utsträckning. SÖ bör ha rätt att avgöra i vilka ämnen kravet på tillgång till basläromedel av nämnda skäl inte skall gälla.

Jag vill vidare i sammanhanget klargöra att kravet på tillgång till basläromedel inte bör innebära krav på att undervisningen alltid skall grundas på dem. Det är, som jag tidigare har framhållit, den vida läromedelsdefinitionen som skall vara utgångspunkt för den lokala undervisningsplaneringen. I en del fall kan man då vilja lita helt till skol- och folkbibliotekens resurser eller arbeta utan tryckta läromedel och bygga upp undervisningen kring experiment och iakttagelser i samhälle och natur eller låta den bestå i att eleverna själva bygger eller konstruerar något. Inslag av ett sådant arbetssätt kan öka elevernas engagemang. Det bör vara ett lämpligt område för det lokala utvecklingsarbetet, som behandlades av riksdagen i anslutning till propositionen om skolforskning och personalutveckling (prop. 1980/81:97, UbU 1980/81:37, rskr 1980/81:385). Det bör ankomma på arbetsenhets- eller klasskonferensen att avgöra om undervisningen skall läggas upp på det sätt jag nu har beskrivit. Om ett sådant arbetssätt tillämpas måste dock de elever som så önskar ges möjlighet att på egen hand komplettera undervisningen. Därför måste basläromedel hållas tillgängliga för eleverna även i sådana fall.

#### *Specialskolan och sameskolan*

För specialskolan och sameskolan, som ju är statliga skolformer på grundskolenivå, bör i huvudsak samma regler gälla som för grundskolan.

#### *Gymnasieskolan*

Vad jag har förordat om avskaffande av det nuvarande systemet med centrala läromedel och om fastställande av basläromedel avser även gymnasieskolan. Enligt min mening bör även i övrigt en samordning med reglerna för grundskolan eftersträvas. Vad jag har anfört om tillgång till basläromedel och val av läromedel samt om vem som beslutar bör således i huvudsak få gälla även för gymnasieskolan. Detsamma gäller önskvärdsheten att utveckla undersökande och experimentella arbetssätt.

#### *Kommunal och statlig vuxenutbildning*

För kommunal och statlig vuxenutbildning finns f. n. föreskrifter om antagande av centrala läromedel. Mina förslag om avskaffande av systemet med centrala läromedel och om fastställande av basläromedel kräver att dessa föreskrifter anpassas till den nya ordningen. Behovet av eventuella övriga förändringar får prövas i samband med ställningstagande till det betänkande från komvux-utredningen (U 1978:04) som väntas inom kort.

*Vissa privata skolor*

Riksimternatskolor och privatskolor som omfattas av privatskolförordningen följer f. n. i princip samma system som grundskolan och gymnasieskolan, fränsett att det inte finns något krav på att huvudmannen skall skaffa eller bekosta läromedlen. Den skillnaden måste givetvis få kvarstå. I övrigt bör ändringar för grundskolan och gymnasieskolan följas av i stort sett motsvarande ändringar för riksimternatskolorna och privatskolorna. Det bör få ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att avgöra vilka undantag och särskilda övergångsanordningar som kan behöva göras.

*2.3.3 Gåvoläromedel*

Som redan har framgått finns det en föreskrift om gåvoläromedel i skolförordningen. Enligt 2 kap. 27 § andra stycket skolförordningen skall eleverna i grundskolan som gåva få behålla centrala läromedel i den utsträckning som behövs för en allmän överblick av det huvudsakliga innehållet i lärokursen. Motsvarande gäller för eleverna i sameskolan.

ULÄ har studerat och sökt analysera i vad mån eleverna utnyttjar gåvoläromedlen i hemmet och funnit att det sker i ringa omfattning. Mot denna bakgrund föreslår ULÄ att kommunerna – utan statlig reglering – bör få avgöra hur eleverna skall få bruka sina läromedel och huruvida eleverna efter genomgången kurs skall få sina läromedel som gåva eller inte.

Så gott som samtliga instanser som behandlar frågan tillstyrker utredningens förslag i denna del. Vissa instanser erinrar dock om att gåvoföreskriften i Lgr 80 fått en i förhållande till nuvarande bestämmelser starkt modifierad utformning. I Lgr 80 krävs endast att eleverna som gåva skall få vissa av vad jag kallar basläromedel, eller väsentliga hjälpmedel som lexikon och kartböcker.

Enligt min mening innebär redan Lgr 80:s föreskrifter i fråga om gåvoläromedel en betydande kommunal frihet. Kommunerna avgör själva inom ramen för Lgr 80:s föreskrifter i vilken omfattning läromedel skall ges som gåva. Jag förordar därför ingen ändring av Lgr 80 i detta avseende. I sammanhanget vill jag peka på att gåvoföreskriften bl. a. haft den funktionen att eleverna kunnat arbeta aktivt med materialet, dvs. kunnat göra understrykningar, kantanteckningar m. m. Jag utgår från att kommunerna beaktar denna pedagogiska aspekt vid ställningstagande till frågan om gåvoläromedel.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om att gåvoföreskriften i skolförordningen och dess motsvarighet för sameskolan anpassas till vad som angetts i Lgr 80.

Regeringen bör bereda riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om gåvoläromedel.

## 2.4 Granskning

Alltsedan år 1974 gäller krav om obligatorisk granskning av objektiviteten i centrala läromedel i samhällsorienterande ämnen i bl. a. grundskolan och gymnasieskolan. Även andra centrala läromedel kan granskas på läromedelsnämndens initiativ eller efter anmälan. I fråga om övriga läromedel, dvs. de som inte är centrala, sker ingen objektivitetsgranskning.

Enligt förordningen om registrering och granskning av vissa läromedel skall vid granskningen prövas "om läromedlet behandlar innehållet på ett sakligt och allsidigt sätt samt om läromedlet även i övrigt står i överensstämmelse med avsnittet mål och riktlinjer i läroplanen". Läromedelsnämnden i SÖ beslutar i frågor som rör objektiviteten i läromedel. Nämnden består av SÖ:s generaldirektör, tillika ordförande, och åtta andra ledamöter som regeringen utser. Vid sammansättningen har en bred representation för allmänintressena eftersträfvats.

Läromedelsnämndens beslut får verkan genom föreskriften om att som centrala läromedel i samhällsorienterande ämnen endast får antas sådana läromedel som registrerats som centrala läromedel efter att först ha godkänts av läromedelsnämnden. Det finns dock inget förbud mot att använda icke godkända läromedel i undervisningen, under förutsättning att de inte används som centrala läromedel. Detta innebär bl. a. att de inte blir gåvoläromedel enligt skolförordningens föreskrifter.

ULÄ menar att den nuvarande förhandsgranskningen medför en risk för att sådana läromedel som skall granskas av nämnden präglas av en överdriven försiktighet (utslätning) i kontroversiella frågor. Vidare förlängs produktions tiden för de läromedel som skall granskas. Förslaget om slopande av begreppet centralt läromedel gör det, enligt ULÄ, svårt att avgränsa området för granskning. Bl. a. av dessa skäl föreslår ULÄ att den nuvarande förhandsgranskningen ersätts med granskningar i efterhand. Granskningen skall enligt ULÄ:s förslag utföras på nämndens initiativ och efter anmälan, och kunna gälla alla slags informationsbärande läromedel (text-, ljud- och bildmaterial). En nyinrättad, fristående nämnd bör, enligt ULÄ:s förslag, svara för granskningsverksamheten.

Jag har tidigare omnämnt läromedlens stora betydelse för förverkligandet av mål och riktlinjer för skolan. Vad jag med utgångspunkt i Lgr 80 har anfört om elevers rätt till tillgång till vad jag kallar basläromedel bygger på medvetenheten om att läromedlen utgör viktiga instrument i skolarbetet. Samtidigt bör man dock vara klar över att ett läromedel i sig inte ger garantier för kvaliteten på undervisningen. Likaså gäller att ett enskilt läromedel som har bedömts vara objektivt, inte med nödvändighet medför att även undervisningen blir saklig och allsidig. I likhet med ULÄ anser jag att lärarens presentation av stoffet i regel är av större betydelse än läromedlet. Det är också läraren som har det primära ansvaret för att undervisningen är saklig och allsidig. Ansvaret för att övervaka att undervisningen

bedrivs i enlighet med läroplanens föreskrifter åvilar skolmyndigheterna: på lokal nivå skolledningen, skolchefen och skolstyrelsen, på regional nivå länskolnämnden och på central nivå SÖ.

Denna vidare syn på saklighet och allsidighet i undervisningen hindrar dock inte att det är nödvändigt att de viktigaste läromedel som används i skolan innehåller korrekta sakuppgifter, är balanserade och allsidiga, inte tar ställning för viss part m.m. Jag anser därför att läromedelsgranskningen har ett särskilt värde och bör bibehållas.

ULÄ:s förslag om olika slags efterhandsgranskningar stöds av en majoritet av de instanser som behandlar frågan. Som ett argument för efterhandsgranskning pekar bl. a. TCO på den tendens till s. k. utslätning av läromedel som förhandsgranskningen kan leda till. Enligt TCO är det risk för att läromedlet anpassar sig mera efter granskarens synpunkter än efter de verkliga avnämarnas, lärarnas och elevernas.

Ett antal instanser anför dock invändningar mot ULÄ:s förslag i denna fråga. *Läromedelsnämnden* ifrågasätter giltigheten i utredningens påståen-  
de om risk för utslätning. Nämnden uppger att man arbetar aktivt för att kontroversiella frågor skall redovisas i läromedlen. Vidare pekar LO på att en efterhandsgranskning inte informerar konsumenten förrän läromedlet redan är inköpt. Från ekonomisk synpunkt ter det sig svårt att – i en hast – byta ut läromedlet mot ett annat.

Jag delar LO:s uppfattning i denna fråga. Att försätta kommuner i en situation där de har inköpt en stor upplaga av ett läromedel, varefter ett statligt organ lämnar anmärkningar, eller underkänner ett läromedel, är från både pedagogisk och ekonomisk synpunkt oförsvarbart.

Jag vill därför föreslå en ny form av granskning. Denna granskning bör ske samtidigt med att boken kommer ut på marknaden. För att undanröja de negativa konsekvenser som bl. a. TCO har påtalat, vill jag föreslå att granskningen ges en annan roll än den har f. n. Den bör ej leda fram till ett beslut i någon nämnd. I stället bör yttranden från olika granskare i form av kortfattade men motiverade bedömningar utgöra underlag för det läromedelsval som skall träffas på skolorna och beslutas av skolstyrelserna. Granskningsyttrandena blir sålunda av informativ karaktär och kommer att tjäna som konsumentupplysning. Jag ser betydande vinster i en sådan modell. Lärare och elever får liksom skolstyrelsens ledamöter tillgång till ett beslutsunderlag som kan stimulera till debatt och som påfordrar ett eget ställningstagande till bedömningar som gjorts av granskare som kanske kommit till olika resultat.

Läromedelsnämnden i SO bör alltså upphöra. I stället bör särskilda granskare utses. Det bör vara två granskare för varje läromedel. Granskarna bör utses av SÖ. Förlagen bör alltid ha rätt att i eget yttrande bemöta granskarnas synpunkter. Innehållet i granskningen bör i huvudsak ha samma inriktning som f. n. Det innebär att yttrandena bör innehålla svar på frågor som bl. a. gäller om framställningen överensstämmer med gällan-

de mål och riktlinjer och om den är saklig och allsidig. Det är enligt min mening angeläget att yttrandena anpassas efter de olika förutsättningar som eleverna på olika stadier har. De bör också vara korta och koncentrerade.

På grund av studier i rapporten Läromedlens funktion i undervisningen anser sig ULÄ kunna konstatera att objektivitetsfrågor nästan aldrig diskuteras i undervisningen i andra ämnen än i de samhällsorienterade. För att stimulera till diskussion om hur läroplanens mål och riktlinjer realiseras även i andra ämnen bör enligt min mening den här föreslagna granskningen kunna omfatta även andra ämnen som SÖ bestämmer.

Granskningen bör begränsas till det jag i det föregående har kallat basläromedel. Som jag tidigare har nämnt bör ett läromedel inte få antas som basläromedel förrän granskning har skett. Vid skolornas val av och skolstyrelsernas beslut om läromedel bör granskarnas och förlagens yttranden finnas tillgängliga. Läromedel som tidigare hos SIL registrerats som centrala läromedel behöver inte omgranskas. I likhet med ULÄ menar jag att Utbildningsradions tryckta läromedel skall granskas på samma sätt som övriga läromedelsproducenter.

Vid sidan av denna konsumentupplysande granskning bör SÖ även på eget initiativ kunna göra mera omfattande efterhandsgranskningar i form av s. k. tema- och ämnesområdesgranskning. Så kan en temagranskning gälla hur läromedlen behandlar t. ex. jämställdheten mellan könen, demokratibegreppet, invandrar- och miljöfrågor. Likaså kan en ämnesområdesgranskning ske genom ett studium av t. ex. läromedel för högstadiets religionsundervisning. Det är enligt min mening naturligt att sådan granskning ingår som ett led i SÖ:s utvärderingsverksamhet.

Vad jag här har förordat om granskningsverksamhet bör avse basläromedel för grundskolan, specialsolan, sameskolan, gymnasieskolan, kommunal och statlig vuxenutbildning, riksinternatskolor och privatskolor som omfattas av privatskolförordningen.

Som framgått bör SÖ vara ansvarig myndighet för verksamheten med granskning av läromedel. Det bör därvid ankomma på SÖ att inom ramen för de föreskrifter som regeringen meddelar närmare bestämma utformningen av verksamheten. SÖ bör i detta sammanhang samarbeta med förlagen, som har kunskap och erforderliga resurser både för teknisk produktion och för distribution. Målsättningen bör vara att finna så praktiska, rationella och ekonomiskt acceptabla lösningar som möjligt.

Jag utgår också från att SÖ kontinuerligt kommer att utvärdera verksamheten och efter hand, inom ramen för sina befogenheter, förändra den med hänsyn till de erfarenheter som görs.

Liksom hittills bör vid granskningen uttas en viss avgift per granskat läromedel. Avgiftens storlek bör bestämmas av regeringen inom ramen för kostnaderna för verksamheten. Det bör vara möjligt att tillämpa differentierade avgifter och även att, i särskilda fall, ej ta ut någon avgift. Regeringen bör inhämta riksdagens bemyndigande att ta ut avgifter.

## 2.5 Information

För att kunna göra ett rationellt läromedelsval är det viktigt att få en god överblick av marknadsens utbud. Samhällets särskilda ansvar i detta hänseende har kommit till uttryck genom den verksamhet som bedrivs av SIL. SIL, som startade sin verksamhet år 1974, har bl. a. till uppgift att informera om läromedel för ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Informationen omfattar sådana läromedel som producenterna anmäler hos SIL. SIL avgör vilka läromedel som skall betraktas som centrala och registrerar dem. Den koppling som finns mellan centrala läromedel och tidigare redovisade föreskrifter om antagande av läromedel och gåvoläromedel gör att producenterna så gott som alltid begär att få de mer heltäckande läromedlen registrerade. För övriga läromedel finns inte denna, indirekta registreringskyldighet. Enligt ULÄ är antalet sådana övriga läromedel, dvs. inte centrala, i SIL:s register förhållandevis litet. Information om de läromedel som anmälts och registrerats hos SIL sprids genom kataloger, som innehåller utförliga beskrivningar av läromedlen. Registerverksamheten finansieras genom avgifter som producenterna erlägger när läromedlen anmäls till registret. SIL:s verksamhet leds av en styrelse med företrädare för bl. a. konsumenter och producenter.

Även producenterna har ett läromedelsregister. Föreningen Svenska läromedelsproducenter (FSL) lämnar information om de allra flesta centrala läromedel och ett, enligt ULÄ, stort antal övriga läromedel. Informationen är kortfattad. Till detta s. k. FSL-system finns beställningslistor, returlistor m. m. Verksamheten finansieras med avgifter från producenterna.

ULÄ har på olika sätt sökt utvärdera effekterna av de olika slags läromedelsinformation som ges. ULÄ:s slutsats är att SIL:s detaljinformation inte utnyttjas i så hög grad att den väsentligen påverkar själva valet av läromedel i undervisningen. För att nå ett mer rationellt system föreslår ULÄ att det skapas ett enhetligt register från vilket konsumenter, distributörer och producenter skall kunna köpa de tjänster som är angelägna. Enligt ULÄ är det mest ekonomiska alternativet att bygga på FSL:s nuvarande register. För arbetet med detta register bör finnas en referensgrupp bestående av representanter för staten, kommuner och producenter. SIL:s registerverksamhet bör, enligt ULÄ, avvecklas.

Bland remissinstanserna framhåller *statskontoret* och *SÖ* att konsekvenserna av ULÄ:s förslag är otillräckligt utredda. *SÖ* finner det sannolikt att en utbyggnad av FSL-registret till den täckningsgrad ULÄ föreslagit kräver samhällsinsatser. En överväldigande del av instanserna pläderar också för ett samhälleligt ansvar för informationsverksamheten, varvid SIL förespråkas som ansvarig myndighet.

För egen del vill jag erinra om de utgångspunkter för mina förslag som jag inledningsvis har redovisat. Läromedelsvalet är en viktig pedagogisk

process som kräver aktivt deltagande från både lärare och elever. Tillgång till granskningsutlåtanden, som jag har behandlat i det föregående är ett instrument för att underlätta läromedelsvalet. Ett annat är den typ av information som f. n. ges genom SIL:s och FSL:s kataloger. Bland remissinstanserna synes enighet råda om behovet av en god överblick av utbudet av läromedel.

Frågan om samhället eller en producentorganisation skall svara för informationsverksamheten är den delfråga i utredningsförslaget som fått den största uppmärksamheten i remissvaren. En klar majoritet av instanserna förespråkar ett fortsatt samhälleligt ansvar och att det därvid är naturligt att SIL fullgör informationsuppgiften.

För egen del vill jag understryka det angelägna i att alla skolor har tillgång till information om vilka läromedel som finns på marknaden. Samhället har ett särskilt intresse härav, inte minst med tanke på läromedelsvalets pedagogiska betydelse. Ett uttryck härför är vad som anges i Lgr80 om detta val. Det vidgade läromedelsbegreppet gör att även material från andra än traditionella läromedelsproducenter är intressant för skolarbetet. I det register som SIL f. n. administrerar ingår material från myndigheter, organisationer m. fl. Vidare sprider SIL information om s. k. smala områden, såsom läromedel för invandrarundervisning, specialundervisning, viss yrkesinriktad undervisning m. m. Enligt min mening är det nödvändigt att läromedelsinformationen även fortsättningsvis omfattar dessa mindre områden, som från kommersiell synpunkt är mindre intressanta för förlagen. För att garantera att information även lämnas om sådana produkter behövs, enligt min bedömning, ett fortsatt samhälleligt engagemang i informationsverksamheten. Därmed avser jag alltså insatser utöver den information som lämnas genom de granskningsyttranden jag tidigare har behandlat.

I fråga om formen för det samhälleliga engagemanget är olika modeller tänkbara. ULÄ har föreslagit att det skapas ett enhetligt läromedelsregister och att FSL:s nuvarande register bildar grund för detta enhetliga register. Remissmajoriteten har avvisat detta förslag och i stället föreslagit att verksamheten baseras på SIL:s register. SIL har i sitt remissvar lämnat förslag på hur verksamheten kan utvecklas. Institutet har bl. a. föreslagit att producenterna skall kunna utnyttja det statliga registret för vissa av sina egna behov, t. ex. för framställning av beställningslistor m. m.

Det samhälleliga engagemanget bör, som jag tidigare har anfört, ta sikte på att förse lärare, elever och andra med varierande underlag som kan underlätta ett allsidigt val av läromedel. Utifrån denna utgångspunkt ser jag inget hinder att utnyttja FSL:s register- och informationsverksamhet. Detta måste dock ske i sådana former att staten har möjligheter att påverka innehåll, inriktning och omfattning av informationen. Sålunda måste det i registret även ingå läromedel för s. k. smala områden samt läromedel producerade av myndigheter, organisationer m. fl. Registret bör också

innehålla uppgifter om vilka läromedel som är handikappanpassade, bl. a. vad gäller överföring på punktskrift. Den närmare regleringen av detta bör ske i avtal mellan staten och producentorganisationen. Särskilda statliga insatser torde erfordras för informationen om läromedel för invandrarundervisning. Jag återkommer till denna fråga i det följande (avsnitt 2.6).

När det gäller frågan om vilken myndighet som skall svara för kontakten med FSL och uppgiften att tillse att samhällets intressen blir tillgodosedda vill jag framhålla det angelägna i att försöka samla läromedelsfrågor och läromedelskunnande under en och samma myndighet. Det finns redan i dag ett naturligt samband mellan läroplansarbete, utvecklings- och utvärderingsarbete, granskning samt information om läromedel. SÖ svarar för tre av dessa fyra uppgifter. Det är, som jag ser det, rationellt att SÖ får i uppgift att svara även för den samhälleliga kontrollen av informationsverksamheten. SÖ bör därvid löpande följa hur såväl den information som lämnas genom FSL-registret som de upplysningar som ges genom granskningsyttrandena tas till vara ute på skolorna.

Informationsverksamheten bör omfatta i huvudsak tryckta läromedel med tillhörande komponenter samt annat material av liknande karaktär. Verksamheten bör omfatta läromedel för de skolor som berörs av SÖ:s verksamhet för granskning av vad jag kallar basläromedel. Dessutom bör information lämnas om läromedel för särskolan.

## 2.6 Andra statliga insatser

Utöver de redan nämnda gransknings- och informationsinsatserna utförs även andra insatser på läromedelsområdet av statliga och statsfinansierade myndigheter och organ. Dessa insatser kan sägas ha sin tyngdpunkt inom två områden, nämligen forsknings- och utvecklingsarbete (FoU) samt insatser för att få en förbättrad läromedelsförsörjning inom bristområden, dvs. sådana delar av undervisningssektorn som har dålig tillgång på läromedel.

FoU-arbetet har hittills skett i SÖ:s regi, medan ansvaret för att fördela stöd för produktion av läromedel inom bristområden har varit en uppgift för SIL. SIL är även tillsynsmyndighet för rikscentralerna för pedagogiska hjälpmedel för handikappade (RPH).

ULÄ, som framlade sina förslag innan riksdagen våren 1981 fattade beslut om förändringar av den statliga skoladministrationen, anser att läromedelsfrågorna i stor utsträckning bör handläggas av de berörda arbetsheterna inom SÖ. SÖ:s arbete bör enligt ULÄ främst inriktas på att förbättra läromedelstillgången inom olika bristområden. ULÄ menar att man vid arbetet med SÖ:s omorganisation bör ta hänsyn till att det i fråga om läromedel finns viktiga uppgifter som samtidigt berör flera områden. Dessa uppgifter bör, enligt ULÄ, fullgöras av någon enhet med samordnande uppgifter.

ULÄ menar att förslaget om avveckling av SIL:s läromedelsregister aktualiserar frågan om vilken myndighet som bör ha ansvaret för produktionsstöd och RPH. För handläggning av dessa verksamhetsområden finns, enligt ULÄ endast två tjänster vid SIL. ULÄ finner det inte meningsfullt att bibehålla SIL som självständig myndighet om informationsverksamheten avvecklas. ULÄ föreslår att SÖ övertar ansvaret även för produktionsstödet och RPH.

ULÄ:s förslag att SÖ skall överta ansvaret för fördelning av produktionsstöd och uppgiften som tillsynsmyndighet för RPH tillstyrks endast av en minoritet av instanserna. En klar majoritet anser att SIL även fortsättningsvis skall bära ansvaret för frågorna. Instansernas ställningstagande i frågan följer mest som en konsekvens av deras uppfattning i informationsfrågan.

För egen del vill jag erinra om att riksdagen, sedan ULÄ lämnat sina förslag, fattat beslut om den statliga skoladministrationen. Beslutet innebär bl. a. att de tre sakenheterna i SÖ:s nya organisation, avdelningarna för obligatorisk utbildning, gymnasieskolutbildning och vuxenutbildning, var och en inom sin utbildningssektor skall svara för vissa läromedelsuppgifter.

I likhet med ULÄ anser jag att det inte är rationellt att behålla en fristående myndighet enbart för uppgiften att ansvara för produktionsstöd, RPH och information om invandrarläromedel. Mot bakgrund av vad jag i det föregående har anfört om det angelägna i att samla läromedelskunnande under en myndighet samt att jag därvid har föreslagit SÖ som ansvarig myndighet för gransknings- och informationsverksamhet, anser jag att även informationen om läromedel för invandrarundervisning, ansvaret för fördelning av produktionsstöd och tillsynsansvaret för RPH bör överföras till SÖ. Överstyrelsen har redan nu inseende över special- och särskolor samt specialundervisning, vilken i ökad utsträckning innefattar de elever som RPH betjänar. I SÖ:s FoU-arbete ingår även läromedelsutveckling på handikappområdet. SÖ är sålunda utomordentligt väl förtrogen med verksamhetsområdet, vilket bör underlätta överförande av tillsynsansvaret för RPH. I fråga om överförandet av ansvaret för fördelning av produktionsstödet bör även detta kunna ske friktionsfritt. SÖ utför redan i dag analyser av läromedelbehovet på skilda områden. Mina förslag leder till att SIL bör avvecklas.

Jag vill i detta sammanhang särskilt beröra frågan om statliga insatser i fråga om läromedel för invandrarundervisning. I en särskild rapport ("Minoritetsspråks- och invandrarundervisningens läromedelsförsörjning") har en arbetsgrupp, bestående av representanter från olika myndigheter och organisationer föreslagit att det inrättas en rikscentral för pedagogiska hjälpmedel för invandrar- och minoritetsspråksundervisningen (RPH-MINV). Enligt rapporten skulle den nya rikscentralen kunna förbättra läromedelsförsörjningen genom att kontinuerligt analysera lärome-

delsbehovet, producera läromedel, samt informera om invandrar- och minoritetsspråkläromedel och om inköp, import och distribution av sådana läromedel. Vid behov skulle centralen kunna få ansvar för viss samordning av läromedelsbeställningar för vissa språkgrupper från utlandet. Rapporten har överlämnats till språk- och kulturarvsutredningen (U 1981: 04), som bl. a. har till uppgift att utreda vissa frågor om tillgång på och behov av läromedel i invandrarundervisning, för att beaktas i utredningens arbete. Jag ser det som naturligt att språk- och kulturarvskommittén inom ramen för sitt uppdrag skall behandla frågor om effekter av den form av granskning jag här har föreslagit i vad gäller läromedel för invandrarundervisning. I avvaktan på kommitténs resultat räknar jag med att SÖ handhar informationsverksamheten om läromedel för invandrarundervisning samt utför behovsanalyser som underlag för fördelning av produktionsstöd.

## 2.7 Genomförande

Under förutsättning av riksdagens bifall till förslagen om informationsverksamheten kommer jag att genom statens förhandlingsnämnd låta uppta förhandlingar med FSL om de närmare villkoren för det statliga inflytandet på läromedelsregistret. Förhandlingarna bör, om möjligt, leda till att FSL övertar informationsverksamheten redan från hösten 1982. Om inte förhandlingarna leder till åsyftat resultat får regeringen återkomma till riksdagen i frågan. Jag räknar inte med att avtalet skall medföra kostnader för staten. I samband med förhandlingarna bör möjligheten att erbjuda delar av SIL:s personal anställning hos FSL undersökas.

De förslag av organisatorisk karaktär som jag här har redovisat bör träda i kraft den 1 juli 1983. Vid denna tidpunkt bör således SIL avvecklas. Som jag nyss har angett är dock målsättningen att FSL:s informationsverksamhet skall utnyttjas redan från budgetåret 1982/83. Under budgetåret 1982/83 bör SIL således inte låta framställa sina reguljära läromedelskataloger. Verksamheten bör i stället inriktas på SIL:s övriga uppgifter, dvs. fördelning av produktionsstöd, tillsynsansvaret för RPH samt information om läromedel för invandrarundervisning. Dessa uppgifter samt uppgiften att fastställa vilka läromedel som är basläromedel bör fr. o. m. den 1 juli 1983 handhas av SÖ. SIL bör övergångsvis under budgetåret 1982/83 ha till uppgift att fastställa vilka läromedel som är basläromedel. Vilka principer som därvid skall tillämpas inom ramen för regeringens föreskrifter bör SIL fastställa först efter samråd med SÖ.

För att fr. o. m. den 1 juli 1983 handha de läromedelsuppgifter jag har redovisat räknar jag med att SÖ behöver tillföras ytterligare resurser motsvarande sju tjänster. Den totaldimensionering av SÖ som riksdagen fattat beslut om vid sin behandling av propositionen om den statliga skoladministrationen m. m. bör sålunda utökas med nämnda antal tjänster.

Fr. o. m. den 1 juli 1983 bör SÖ bli anställningsmyndighet för SIL:s samtliga anställda. Den personalstyrka som överförs per den 1 juli 1983 kommer sannolikt att vara större än de personalresurser jag föreslår att SÖ tillförs i sin fasta organisation. SÖ kommer därför att få ansvara för att ytterligare någon personalminskning sker per den 1 juli 1985 utöver vad som följer av besluten med anledning av propositionen om den statliga skoladministrationen m. m.

Vid utgången av juni 1983 bör även läromedelsnämnden upphöra och dess verksamhet ersättas med den nya form av förhandsgranskning, som jag tidigare har skisserat. Under budgetåret 1982/83 bör läromedelsnämnden bibehållas med uppgift att granska basläromedel i samhällsorienterande ämnen på samma sätt som f. n. sker med centrala läromedel.

Sådana bestämmelser om läromedel som anknyter till riksdagens beslut om ny läroplan för grundskolan bör träda i kraft den 1 juli 1982. Sålunda bör från denna tidpunkt gälla de krav om tillgång till basläromedel samt ökad frihet för skolhuvudmännen att avgöra frågor om gåvoläromedel som jag i det föregående har redovisat. Tryckta läromedel som före denna tidpunkt av SIL registrerats som centrala läromedel bör normalt få användas som basläromedel. Det bör ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att avgöra vilka övergångsbestämmelser som kan behövas.

### 3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen

1. föreslår riksdagen att godkänna mitt förslag om avskaffande av det nuvarande systemet med centrala läromedel,
2. föreslår riksdagen att godkänna vad jag har förordat om fastställande av basläromedel,
3. föreslår riksdagen att godkänna vad jag har förordat om tillgång till och val av läromedel,
4. bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om gåvoläromedel,
5. föreslår riksdagen att godkänna de av mig förordade riktlinjerna för granskning av läromedel,
6. föreslår riksdagen att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för granskning av läromedel,
7. föreslår riksdagen att godkänna de av mig förordade riktlinjerna för information om läromedel,
8. föreslår riksdagen att godkänna mitt förslag att skolöverstyrelsen från statens institut för läromedelsinformation skall överta uppgiften att fördela stöd för produktion av läromedel samt uppgiften att vara tillsynsmyndighet för rikscentralerna för pedagogiska hjälpmedel för handikappade,

9. föreslår riksdagen att godkänna mitt förslag att statens institut för läromedelsinformation skall avvecklas,
10. föreslår riksdagen att godkänna vad jag har förordat om skolöverstyrelsens personalresurser.

#### **4 Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

## Sammanfattning av Läromedlen i skolan (SOU 1980:15) slutbetänkande från utredningen om läromedelsmarknaden

### I Utredningens uppgifter och arbete

Utredningen om läromedelsmarknaden (ULÄ) började sitt arbete i maj 1976. Enligt dåvarande statsrådet Lena Hjelm-Walléns direktiv fick ULÄ i uppdrag att kartlägga läromedelsmarknaden och därvid studera bl. a. marknadens omfattning och struktur, kommunernas kostnader för inköp av läromedel och förskolematerial, effekterna av de statliga insatserna och användningen av läromedel och förskolematerial.

Under utredningens första tid leddes arbetet av en utredningsman, som samarbetade med en grupp sakkunniga och ett stort antal experter. Resultaten av de kartläggningar som gjordes återfinns i fyra rapporter:

Läromedelsmarknaden, produktions- och konkurrensförhållanden (Ds U 1978:12, bilagedel: Ds U 1978:13).

Samhällets kostnader för inköp av läromedel samt lek- och arbetsmateriel (Ds U 1978:14),

Läromedlen i konsumentperspektiv (Ds U 1979:2),

Lekmateriel i förskolan, kulturresurs eller stapelvara? (Ds U 1979:3).

Dessutom inleddes under år 1977 en undersökning om läromedlens funktion i undervisningen. Lekmiljörådet fick vidare i uppdrag att studera lek- och arbetsmaterialets utnyttjande i förskolan.

Under våren 1979 fick ULÄ tilläggsdirektiv. I dessa angav dåvarande statsrådet Birgit Rodhe på vilka områden ULÄ skulle avge förslag. Det gällde bl. a. den verksamhet med information och registrering som statens institut för läromedelsinformation (SIL) bedriver, skolöverstyrelsens (SÖ:s) läromedelsgranskning och utvecklingsarbete och hur samordningen mellan de statliga organen skulle kunna förbättras. En kommitté bestående av politiker och fackmän tillsattes med uppgift att fullfölja utredningsarbetet och avge ett slutbetänkande före den 1 juni 1980.

Under den tid kommittén arbetat har följande rapporter lagts fram:

Förskolepedagogik i praktiken (Liber Läromedel 1980),

Läromedlens funktion i undervisningen (Ds U 1980:4, bilagedel Ds U 1980:5).

En expert har, åt ULÄ, haft till uppgift att utvärdera de statliga insatserna på läromedelsområdet. Arbetet har främst inriktats på att studera verksamheten vid SÖ, SIL, rikscentralerna för pedagogiska hjälpmedel för handikappade (RPH) och utbildningsradion (UR). Av tidsskäl har en slutlig version av materialet inte kunnat färdigställas inom ramen för ULÄ-kom-

mitténs arbete. Sedan ULÄ:s arbete avslutats har Högskolan för lärarutbildning i Stockholm publicerat expertens rapport ("Statliga insatser på läromedelsområdet").

## 2 Läromedelsbegreppet

Det finns många definitioner av begreppet läromedel. I skolförordningen (1 kap. 5 §) definieras läromedel f. n. som:

Materiel som förmedlar innehållet i läroplan och som utgöres av framställning i skrift, ljud eller bild.

Enligt ULÄ:s uppfattning bör en läromedelsdefinition utformas så att den inte på onödigt sätt binder den lokala planering som elever och lärare tillsammans skall göra. Detta kräver en vid definition av begreppet läromedel. ULÄ anser att den definition som återfinns i Mål och riktlinjer för grundskolan (Lgr 80) väl svarar mot detta krav. Där sägs (s. 52):

Läromedel är sådant som lärare och elever kommer överens om att använda för att nå uppställda mål.

ULÄ utgår i sitt arbete från denna definition. Vid förslag angående granskning och information gör ULÄ av praktiska skäl vissa begränsningar av det vidgade läromedelsbegreppet.

I skolförfattningarna används f. n. begreppet centrala läromedel. Därmed menas:

Läromedel som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment som anges i gällande läroplan och förser eleverna med instrument som hjälper dem att planera och organisera sina studier, öva färdigheter, inhämta fakta och sätta in dessa i ett meningsfullt sammanhang.

Som en konsekvens av SIA-propositionens riktlinjer bör det enligt ULÄ:s uppfattning avgöras på lokal nivå vilka läromedel som skall anses vara förmedlare av det väsentligaste stoffet. Därmed bortfaller enligt ULÄ:s uppfattning behovet att på central nivå indela läromedlen i centrala läromedel och övriga läromedel. ULÄ föreslår att begreppet centrala läromedel i gällande förordningar slopas.

Enligt skolförordningen (2 kap. 27 §) skall elev vid grundskolan "i skälighets omfattning tillhandahållas läromedel och annan materiel som fordras för en tidsenlig undervisning". Denna bestämmelse om fria läromedel gäller endast grundskolan men i många kommuner får eleverna även i gymnasieskolan och inom den kommunala vuxenutbildningen fria läromedel. Tillgången till fria läromedel är viktig för att en lokal undervisningsplanering skall kunna göras på ett för elever och lärare tillfredsställande sätt. ULÄ vill för sin del behålla bestämmelsen som, enligt utredningen, kan sägas vara en garanti för läromedelstillgången för eleverna i grundskolan. Det andra stycket av den nyss citerade paragrafen föreskriver att elev vid grundskolan som gåva skall få centrala läromedel "i den utsträckning som krävs för en allmän överblick av det huvudsakliga innehållet i lärokursen".

ULÄ anser sig ha konstaterat att denna bestämmelse om gåvoläromedel inte har haft någon nämnvärd påverkan av undervisningen. ULÄ anser därför att kommunerna – utan reglering av statliga bestämmelser – bör få avgöra hur eleverna skall få bruka sina läromedel och huruvida eleverna efter genomgången kurs skall få sina läromedel som gåva eller inte. ULÄ anser därför att det andra stycket av skolförordningen 2 kap. 27 § skall utgå.

ULÄ har sökt bedöma konsekvenserna av att läromedelsbegreppet allmer vidgas. En konsekvens är enligt ULÄ:s uppfattning att risken för att läromedlen styr undervisningen på ett negativt sätt blir mindre om man tillämpar ett vidsträckt läromedelsbegrepp och samtidigt utnyttjar olika slags material. Skolorna bör ha stor frihet att välja olika läromedel inom givna anslagsramar. Utgångspunkten för fördelningen av läromedelsanslagen bör vara ett rambudgettänkande. Inom den anslagsram som skolstyrelsen har för läromedelsinköp görs vid skolförvaltningen en fördelning per rektorsområde. Inom rektorsområdet görs sedan en fördelning per skolenhet och inom skolenheten per stadium, klass eller ämne. Läromedlen bör ses som en samlad resurs och anslagen bör inte delas upp på gåvoläromedel och övriga läromedel. För att kunna få fram ett mer flexibelt utnyttjande av läromedelsresurserna blir det ofta nödvändigt att bättre utnyttja skolbiblioteken och andra kollektiva läromedelsamlingar.

Inom förskolan, som omfattar både daghem och deltidförskola används termen lek- och arbetsmaterial och inte termen läromedel, även om de båda begreppen delvis sammanfaller och en stor del av förskolans verksamhet är pedagogisk. ULÄ definierar begreppet lek- och arbetsmaterial på följande sätt:

Med lek- och arbetsmaterial avses allt slags material som används inom förskoleverksamheten.

Även inom förskolan bör en lokal planering vara grunden för valet av lek- och arbetsmaterial. Verksamhetens mål och inriktning skall styra utnyttjandet av resurserna, inte tvärtom. Inom de ekonomiska ramar som fastställs årligen bör varje förskola ha stor frihet att anskaffa lek- och arbetsmaterial som svarar mot planeringen av verksamheten.

### 3 Granskning

#### 3.1 Nuvarande förhållanden

Sedan år 1974 finns det en särskild nämnd, läromedelsnämnden, som granskar objektiviteten i centrala läromedel. Läromedelsnämnden, som är knuten till SÖ, består av SÖ:s generaldirektör, tillika ordförande, och åtta andra ledamöter, som regeringen utser särskilt. För var och en av ledamöterna finns en personlig suppleant.

Läromedelsnämndens granskning görs på förhand och är obligatorisk för alla centrala läromedel i samhällsorienterande ämnen. Vilka läromedel som är att beteckna som centrala avgörs av SIL. Centrala läromedel i andra ämnen kan granskas på nämndens initiativ eller efter anmälan. Förutom tryckt material granskar nämnden ljudband, diabilder, filmer och videogram när sådana ingår som komponenter i en studiesats ("läromedelspaket"). I fråga om radio- och TV-program för undervisningen gäller att UR själv avgör om och när program skall granskas av läromedelsnämnden. Hittills har UR inte insänt några läromedel till läromedelsnämnden för granskning.

Centrala läromedel i samhällsorienterande ämnen anmäls av förlagen till SIL på samma sätt som läromedel i övriga ämnen. När SIL preliminärt bedömt att ett insänt läromedel är centralt läromedel i ett samhällsorienterande ämne, går ärendet till SÖ för granskning genom läromedelsnämnden. Förlagen erlägger en avgift för granskningen. Granskningsavgiften är f. n. (år 1980) 800 kr. per ansökan. Granskningsärendena bereds av ett kansli. Därvid avgörs om ärendet skall vara sammanträdesärende eller kansliärende. Endast ett fåtal ärenden har hittills varit kansliärenden. Läromedel som skall behandlas vid sammanträde granskas i regel av två, ibland en granskare. Granskarna är aktiva lärare, ämnesexperter eller personer med anknytning till folkrörelser. När granskarnas utlåtande inkommit till läromedelsnämnden får berörda producenter tillfälle att yttra sig över granskningarna innan ärendena behandlas av nämnden. Besvär kan inte anföras över nämndens beslut.

Till stöd för nämnden och granskarna i deras arbete finns en särskild granskningspromemoria, som utarbetats av nämnden i samarbete med SIL, kommunförbundet, läromedelsproducenter, lärarorganisationer, Hem och skola, elevorganisationer och granskare. Promemorian finns nu i sin tionde version, daterad den 1 december 1977. Den innehåller bl. a. sex frågor med kommentarer och exempel.

*Fråga 1* "Är det utrymme som ägnats olika händelser, förhållanden, ståndpunkter etc. rimligt?"

*Fråga 2* "Innehåller framställningen i det aktuella läromedlet några oriktiga sakuppgifter?"

*Fråga 3* "Är det aktuella läromedlet missvisande eller tendentiöst?"

*Fråga 4* "Har författaren i förekommande fall redovisat kontroversiella punkter i framställningen?"

*Fråga 5* "Är läromedlets presentationssätt sådant att det gynnar eller missgynnar en part (ståndpunkt, värdering,...) på en annans bekostnad genom t. ex. osakligt, värdeladdat eller svårt språk, ensidiga bilder eller ljudband?"

*Fråga 6* "Är framställningen förenlig med de mål och riktlinjer som anges i nu gällande läroplaner?"

Under de fem första verksamhetsåren har läromedelsnämnden handlagt mellan 100 och 200 ärenden per år. Ett ärende omfattar ofta flera komponenter och totalt har 1924 läromedelskomponenter bedömts under dessa år.

### 3.2 ULÄ:s överväganden och förslag

Skolans undervisning skall vara objektiv, dvs. saklig och allsidig. Lärarna har ett primärt ansvar för att undervisningen är objektiv. Enligt ULÄ:s bedömning är lärarens presentation av stoffet i regel av större betydelse än läromedlen. Till kriterierna på att ett läromedel är objektivt hör bl. a. korrekta sakuppgifter, balans och allsidighet, och inga ställningstaganden till förmån för viss part i kontroversiella frågor. Vilka effekter läromedelsnämndens nuvarande granskning har haft på undervisningen är relativt svårt att klarlägga. Att produktionen av läromedel påverkats torde dock vara helt klart. ULÄ menar att den nuvarande förhandsgranskningen medför en risk för att sådana läromedel som skall granskas av nämnden präglas av en överdriven försiktighet (utslätning) i kontroversiella frågor. Vidare förlängs produktionstiden för dessa läromedel. ULÄ har föreslagit att begreppet centrala läromedel skall utgå ur förordningen (1974:438) om registrering och granskning av vissa läromedel. Ett bibehållande av förhandsgranskningen skulle kräva att läromedelsnämndens verksamhetsområde definierades på något nytt sätt. En obligatorisk förhandsgranskning av alla slags läromedel i samhällsorienterande ämnen är knappast praktiskt genomförbar. Dels skulle antalet granskningsärenden bli mycket stort, dels finns inom gruppen övriga läromedel många produkter som är att betrakta som partsinlagor och en förhandsgranskning av dessa skulle inte vara relevant. ULÄ finner att en naturlig konsekvens av borttagandet av begreppet centrala läromedel är att förhandsgranskningen slopas. Vid en efterhandsgranskning bortfaller behovet av att avgränsa granskningen till ett visst slags läromedel. Alla producenters läromedel (även UR:s) kan behandlas på samma sätt. ULÄ menar att en aktivt bedriven efterhandsgranskning bör kunna få effekter på läromedelsproduktionen och även förbättra möjligheterna till goda val av läromedel. ULÄ föreslår därför att läromedelsnämndens nuvarande förhandsgranskning ersätts av olika slags granskningar i efterhand.

En nyinrättad nämnd bör svara för dessa efterhandsgranskningar. Denna nämnd skall dels ta egna initiativ till granskningar, dels behandla klagomål från organisationer, myndigheter, kommuner eller enskilda personer i fråga om objektiviteten i läromedel. ULÄ anser att den föreslagna nämnden skall vara en självständig myndighet, framför allt med tanke på behandlingen av anmälningsärenden. Nämnden bör dock kunna köpa tjänster bl. a. administrativa från annan myndighet. Nämnden bör vara allsidigt sammansatt och väl spegla allmänintressena. Den bör ha en sådan sam-

mansättning att den har en god kompetens att svara både för granskningar på eget initiativ och en konkret behandling av anmälningar som görs. För den förstnämnda delen av verksamheten krävs kompetens på utbildningsområdet. Därför bör representanter för utbildningsmyndigheter såsom utbildningsdepartementet och SÖ ingå i nämnden liksom experter på objektivitetsfrågor. För att kunna fungera som ett slags hedersdomstol för allmänheten bör i nämnden ingå ett antal parlamentariker. Vidare bör i nämnden finnas någon jurist och någon representant för producenterna och någon för konsumenterna. Nämnden bör kunna anlita granskare med olika kompetensområden. För handläggning av de olika ärendena bör nämnden ha ett eget kansli, i vilken nämndens sekreterare bör ingå. För att vissa ärenden skall kunna avgöras inom kansliet bör nämndens ordförande ha viss deltidstjänstgöring inom kansliet.

En viktig uppgift för den föreslagna nämnden är att ta egna initiativ till mer eller mindre omfattande granskningar. En sådan granskning kan gälla hur läromedlen behandlar olika teman, *temagranskning*, t. ex. jämställdheten mellan könen, demokratibegreppet, invandringen till vårt land och miljöfrågor. En annan uppgift är granskning av läromedel inom ett speciellt ämnesområde, *ämnesområdesgranskning*, t. ex. högstadiets religionskunskap, mellanstadiets undervisning om våra grannländer eller ekonomikunskap på gymnasieskolans konsumtionslinje. På basis av granskarutlåtanden görs en rapport som visar hur olika läromedel inom området är upplagda, hur dessa läromedel har behandlat objektivitetsproblemen och vilka krav man bör ställa på läromedel inom området. Producenter som framställt material bör få tillfälle att yttra sig över bedömningarna. Rapporten behandlas av nämnden före publicering.

En annan viktig uppgift för nämnden är att granska läromedel i efterhand efter anmälan från t. ex. organisationer, myndigheter, kommuner eller enskilda personer. Anmälan – och även granskning – skall kunna göras beträffande objektiviteten i läromedel i skolans alla ämnen. Följande rutiner är tänkbara för anmälningsärenden. Efter inregistrering vid nämndens kansli bedömer sekreteraren om ärendet skall vara nämndärende eller ett kansliärende. I de fall läromedlet som anmälts behöver granskas av nämndens granskare bör det vara ett nämndärende. Vissa ärenden kan dock vara kansliärenden. Anmälan kan t. ex. avse att material gör klara ställningstaganden för en viss part på ett sådant sätt att det inte kan anses objektivt.

När det gäller nämndärenden krävs andra och mer omfattande rutiner för handläggningen. Normalt bör det vara två granskare som samtidigt men oberoende av varandra granskar läromedlet. Förlaget ges tillfälle att yttra sig över granskarnas utlåtande. Den tryckta information, som nämnden skall svara för bör omfatta: läromedlets författare, titel, förslag, ISBN-nummer (International Standard Book) en kort sammanfattning av anmälares kritiska synpunkter, en kort sammanfattning av granskarnas yttran-

den, en kort sammanfattning av förlagets svar samt nämndens beslut i ärendet (utdrag ur nämndens protokoll).

Eftersom skolorna ibland kommer att använda läromedel, som nämnden inte anser objektiva är det viktigt att skolorna snabbt får information om granskningen, så att lärarna kan bedriva en opartisk undervisning. Uppläggningen av informationsverksamheten bör utredas särskilt.

### 3.3 Genomförande

ULÄ har gjort följande bedömningar av medelsbehovet för nämndens första verksamhetsår (beloppen i 1980 års prisläge).

Kansliet förutsätts ha samma personalstyrka som nu. Löner till 1 handläggare och 1 1/2 biträdestjänst beräknas uppgå till 300 000 kr. För hyror, kontorskostnader och övriga kostnader för kansliet har ULÄ beräknat 80 000 kr. Medelsbehovet för arvoden till granskarna har uppskattats till 330 000 kr. och för arvoden till ledamöter och suppleanter till 100 000 kr. Eftersom nämndens verksamhet medför speciella informationsbehov har ULÄ föreslagit att nämnden erhåller ett engångsanslag för uppläggning av verksamheten det första året med 100 000 kr. Det totala anslagsbehovet blir därmed 910 000 kr. för det första verksamhetsåret.

ULÄ föreslår att den nya nämnden börjar sin verksamhet den 1 juli 1982.

## 4 Information

### 4.1 Behovet av information

I praktiskt taget allt arbete med läromedel är tillgången till information om olika läromedel viktig. Olika faser i läromedelsarbetet kräver olika slags information. Processer från det att ett nytt läromedel första gången aviserats till dess att det använts i undervisningen kan enligt ULÄ indelas i följande fyra faser: informationsfasen, urvals- och beslutsfasen, beställningsfasen samt användningsfasen.

Under informationsfasen söker konsumenten, i regel läraren, ibland tillsammans med eleverna, att skaffa sig en överblick över vilka läromedel som finns på marknaden för ett visst ämne och stadium. I denna fas vill konsumenten bl. a. veta prisläget för läromedlet och om läromedlet behöver kompletteras med andra komponenter. Nästa fas, urvals- och beslutsfasen, leder fram till ett definitivt beslut om vilka läromedel som skall inköpas och användas i undervisningen. Som underlag för beslutet måste ingå en bedömning av vilka läromedel som bäst passar undervisningens behov och kan rymmas inom de ekonomiska ramar som är fastställda. När inköpsbeslutet fattats vidtar beställningsfasen. I denna fas krävs information om beställningsnummer, beställningsadress, priser och uppgifter om

adresser för leverans och fakturering. Under användningsfasen behövs bl. a. information om hur läromedlet utnyttjas på bästa sätt. Sådan information inhämtas i lärarhandledningar, metodisk litteratur m. m. Information om läromedel ges f. n. av SIL, läromedelsproducenter och distributörer av läromedel.

#### 4.2 Läromedelsregister

SIL startade sin verksamhet den 1 juli 1974. Informationen om läromedel omfattar sådant material som producenterna begärt att få registrera hos SIL. För att läromedel skall kunna betecknas som centralt krävs det att SIL registrerat läromedlet som sådant centralt läromedel. SIL informerar om olika slags läromedel för hela ungdomsskolan och motsvarande delar av vuxenutbildningen. Under de första verksamhetsåren omfattade informationen endast centrala läromedel. Informationen omfattar nu även övriga läromedel med undantag för film och videogram, ett område som dock planeras ingå i verksamheten fr. o. m. år 1981. Informationen till konsumenterna sker på flera sätt. Den viktigaste och mest omfattande är läromedelskatalogen, som utges i åtta delar. Katalogen utkommer årligen i december och kompletteras med supplement under våren. Läromedelskatalogen ger dels översiktsinformation, dels detaljinformation. SIL:s kataloger innehöll budgetåret 1979/80 11 200 centrala läromedel och 3 700 övriga läromedel.

År 1977 utvidgades SIL:s information till att även omfatta läromedel för invandrarundervisning. Informationen består av dels olika förteckningar över lämpliga läromedel för undervisningen i hemspråk och i svenska som främmande språk, dels en läromedelsutställning. SIL:s arbete med förteckningar över läromedel för invandrarundervisning finansieras helt med statliga medel. Den permanenta läromedelsutställningen för invandrarundervisning anordnas gemensamt av SIL, SÖ och Stockholms skoldirektion.

SIL tar sedan år 1978 fram läromedelsförteckningar för speciella områden. Ett exempel på en sådan förteckning är en samnordisk förteckning över samiska läromedel. Ett annat exempel är en förteckning över läromedel för elever med språk-, tal- och röstsvårigheter.

Som ett nytt inslag i SIL:s verksamhet gavs år 1978 för första gången ut den s. k. Läromedelshandboken. Boken innehåller dels ett antal specialartiklar, dels register över läromedelsproducenter, läromedelscentraler samt statliga och kommunala myndigheter och organisationer med anknytning till undervisningssektorn.

SIL:s verksamhet leds av en styrelse bestående av en ordförande, fyra andra ledamöter och fem suppleanter. Till SIL finns knuten en referensgrupp med representanter för lärar- och elevorganisationerna. Vid SIL finns ett kansli med f. n. 15 personer anställda, motsvarande 13,7 heltidstjänster. Registreringen av och informationen om läromedel som produ-

centerna begärt att få registrerade hos SIL finansieras med avgifter från producenterna. Avgifterna skall f. n. täcka kostnaderna för att framställa och distribuera informationen plus 77 % av övriga kostnader för SIL. Informationen om läromedel för invandrarundervisningen finansieras dock helt med statliga medel. Statens andel av kostnaderna har de flesta verksamhetsåren hittills blivit större än beräknat genom att antalet anmälda läromedel blivit mindre än beräknat.

Föreningen Svenska läromedelsproducenter (FSL) har ett register, FSL-registret, som ger information om de allra flesta centrala läromedel och ett stort antal övriga läromedel. Informationen är kortfattad och omfattar en rad per läromedel. Till systemet finns beställningslistor, returlistor m. m. FSL-registret distribueras varje år i december månad. Till den datalagrade registerbasen rapporterar f. n. cirka 80 förlag kontinuerligt i nyheter, förändringar av tidigare information, returorder m. m. Huvudregistret innehåller ca 20 000 läromedelsartiklar. De sju stadieregistren innehåller de i huvudregistret ingående läromedlen, sorterade efter stadium och ämne. För att få artiklar registrerade i FSL-registret betalar producenterna vissa avgifter. Den totala driftskostnaden för 1980 års FSL-register är drygt 1 milj. kr.

#### 4.3 Producenternas informationsverksamhet

När en läromedelsproducent söker introducera ett nytt läromedel, är annonsering framför allt i lärarpresen, i regel den första åtgärden. Så snart läromedlet är färdigt sänds provexemplar (friexemplar) ut till huvudläraren i ämnet vid de olika skolorna. För viktigare läromedel framställer producenterna särskilda broschyrer, som utsänds till skolorna. En annan metod är att skicka ut huvudlärarbrev med informationer framför allt om nya läromedel. Efter det att den skriftliga informationen om nya läromedel gått ut till skolorna vidtar den informationsverksamhet som läromedelsförlagens konsulenter bedriver. Det finns f. n. ett 70-tal sådana heltidsanställda läromedelskonsulenter. Redaktörer och författare används också i rätt stor utsträckning för denna information. Förlagens konsulenter ger sin information i samband med utställningar, vid studiedagar och sommarkursen, vid besök i skolorna, vid kommunens läromedelscentral och vid lärarhögskolornas metodikinstitutioner. De större läromedelsförlagen har egna fasta utställningar. Även vid förlagens ordercentraler finns personal som svarar för informationsuppgifter. De flesta förlag har egna kataloger som innehåller beskrivningar av produkterna och prislistor.

Kostnaderna för läromedelsföretagens information och övriga marknadsföringsåtgärder har studerats av statens pris- och kartellnämnd (SPK) i den s. k. producentstudien (Ds U 1978:12–13). Enligt SPK:s rapport hade 27 företag en omsättning överstigande 1 milj. kr. per företag. Dessa företag omsatte år 1976 tillsammans drygt 349 milj. kr. Marknadsföringskostna-

derna för dessa företag uppgick enligt rapporten till 10,5 % av omsättningen eller 36,6 milj. kr.

ULÄ har på olika sätt sökt utvärdera effekterna av den information som ges av register och den information som ges på annat sätt t. ex. genom provexemplar av nyproducerade tryckta läromedel och genom besök av förlagens egna representanter. ULÄ:s undersökningar visar att de båda sistnämnda informationsmedlen är betydligt mer utnyttjade än informationen i kataloger av olika slag.

#### 4.4 ULÄ:s överväganden och förslag

Det finns f. n. flera läromedelsregister som omfattar ett stort antal artiklar. Åtskilliga grundläggande fakta finns i de allra flesta större läromedelsregister t. ex. ISB-nummer, författare, titel, komponent, förlag/leverantör, stadium/skolform, ämne/årskurs, bindning/förpackning, omfång, granskat av läromedelsnämnden och pris.

ULÄ finner det inte rationellt med flera läromedelsregister som i betydande utsträckning innehåller uppgifter om samma läromedel men som arbetar oberoende av varandra. ULÄ föreslår därför att det skapas ett enhetligt läromedelsregister som skall kunna utnyttjas av konsumenter, distributörer och producenter under flera av faserna i läromedelsarbetet. På registret bör följande krav kunna ställas. För informationsfasen gäller att registret bör innehålla en betydande del av marknadens informationbärande läromedel (text, ljud- och bildmaterial) för skolan och förskolan, att informationen skall vara överskådlig och att prisuppgifterna skall vara aktuella och korrekta. För urvals- och beslutsfasen gäller, att andra underlag, utöver uppgifter från ett läromedelsregister, krävs för en bedömning av läromedlens pedagogiska egenskaper. För beställningsfasen gäller, att en beställningsfunktion skall finnas kopplad till registret. För användningsfasen gäller slutligen, att registrets sökbegrepp skall nära ansluta sig till gällande läroplaner och innefatta bl. a. arbetsområden och olika teman samt att registrets databas skall kunna användas för att upprätta beståndsregister över läromedlen t. ex. vid en viss skolenhet.

ULÄ utskiljer två huvudtyper av organisationsalternativ, dels med ett delat ägande, dels lösningen där en part står som huvudansvarig och ägare. Följande alternativ är tänkbara:

1. Läromedelsregistret ägs gemensamt av staten, konsumenterna och producenterna och drivs i form av aktiebolag eller stiftelse.
2. Läromedelsregistret ägs av staten och SIL:s register utgör grunden.
3. Läromedelsregistret ägs av producenterna och FSL:s register utgör grunden.
4. Bibliotekstjänst utökar sin verksamhet till att gälla läromedelsutgivningen.

Vid valet av organisationsalternativ bör man enligt ULÄ:s uppfattning utgå från att samordningen av befintliga register skall ge rationaliseringsvinster och sänka kostnader för stat, kommun och producenter. Alternativ 1 och 4 innebär relativt stora kostnader för utredningar, systemuppläggningar m. m. Det alternativ som enligt ULÄ medför de totalt sett lägsta kostnaderna är alternativ 3. Därmed får producenterna fortsatt tillgång till de administrativa tjänster som är knutna till FSL-systemet vid beställning, returhantering, information om nya och utgångna produkter m. m. För producenterna är dessa tjänster oumbärliga och detta innebär att, om något annat alternativ än alternativ 3 väljs, det även i fortsättningen skulle finnas flera läromedelsregister.

ULÄ förordar att FSL-systemet blir grunden för ett enhetligt läromedelsregister. För arbetet med detta register bör finnas en referensgrupp bestående av representanter för staten, kommunerna och producenterna så att registrets utveckling blir till nytta för alla parter. ULÄ:s förslag innebär att SIL:s registerverksamhet kan avvecklas.

## 5 Statliga insatser

### 5.1 Skolöverstyrelsen

Läromedelsfrågorna inom SÖ handläggs av de olika fackbyråerna med läromedelssektionen (L 3:2) som samordnande organ. Läromedelssektionen sorterar under Avdelningen för fortbildning och pedagogiskt utvecklingsarbete (Avdelning L). Läromedelssektionen arbetar med forsknings- och utvecklingsprojekt. Sektionen har en samordnande funktion, vari bl. a. innefattas initiativ till samverkan mellan byråerna i läromedelsprojekt, sammanställning av utrustningslistor, medverkan i läroplansarbete och beredning av de delar av FoU-anslaget som berör läromedelsprojekt. Sektionen har vidare ett ansvar för att samla och förmedla information till läromedelsproducenterna. Läromedelsnämndens kansli (kap. 3) är knuten till sektionen.

### 5.2 Statens institut för läromedelsinformation

Utöver registrering av läromedel (kap. 4) har SIL till uppgift att vara central myndighet för RPH, bevilja produktionsstöd för olika bostadsområden och svara för information om läromedel för invandrarundervisning.

SIL beviljar produktionsstöd för utbildningarna inom SÖ:s område. På högskoleområdet är det universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) som fördelar produktionsstöd. Behovet av läromedel måste vara angeläget för att bidrag skall utgå. Läromedel för små målgrupper är oftast berättigade till stöd. Sådana små målgrupper är exempelvis: elever med särskilda behov av stimulans och stöd, invandrarelever och elever tillhörande mino-

ritetsgrupper, elever inom vissa grenar och varianter inom gymnasieskolans tvååriga utbildningar och inom gymnasieskolans specialkurser samt studerande i vissa ämnen inom statlig eller kommunal vuxenutbildning. Även läromedel som bara kan framställas i små upplagor kan vara berättigade till stöd, t. ex. undervisningsfilm, diaserier och annat bildmaterial, samt material för vissa lärarkategorier. Anvisade medel för produktionsstöd uppgick budgetåret 1980/81 till 3 085 000 kr.

SIL är sedan år 1977 central myndighet för RPH. I SIL:s funktion som central myndighet ingår bl. a.: anslagsframställning och långtidsbudget, personalfrågor och lokalskaffning. Varje rikscentral fungerar självständigt inom givna riktlinjer och har ett eget ekonomiskt ansvar för användningen av de medel som årligen ställs till förfogande. Anvisade medel för RPH uppgick budgetåret 1980/81 till 6 242 000 kr.

RPH-SYN i Solna betjänar gravt synskadade och synsvaga elever inom ungdomsskolan, folkhögskolan och vuxenutbildningen med studielitteratur i form av punktskrifts-, talbands-, mikrofilm- och storstilsutgåvor. Målgruppen för verksamheten omfattar ca 1 800 elever. Personalen uppgår till 15,7 heltidstjänster varav 4,2 finansieras med medel från arbetsmarknadsstyrelsen (AMS).

RPH-RH i Göteborg har speciellt inriktat sig på att initiera och utveckla hjälpmedel som förbättrar de rörelsehindrades studiesituation. Läromedlen måste ofta utformas med hänsyn till att en del elever också kan ha talsvårigheter eller nedsatt perceptionsförmåga. Inom förskolan, ungdomsskolan och vuxenutbildningen finns ca 9 000 rörelsehindrade elever. Vid centralen finns 4 heltidstjänster.

RPH-HÖR i Örebro utvecklar och framställer speciella läromedel för hörselskadade men gör även bearbetningar av befintliga. Produktionen av läromedel med hög bildtätthet och hög konkretionsgrad är värdefull även för elever med andra språkliga handikapp. Det finns ca 2 600 döva och hörselskadade elever inom förskolan, ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Personalen omfattar 8 heltidstjänster, varav 3 finansieras med medel från AMS.

RPH-SÄR i Umeå utvecklar och framställer material för undervisningen av utvecklingsstörda, inkl. ett omfattande lärarmaterial, bedömer att befintliga läromedel kan användas och bearbetar vid behov sådana läromedel. Antalet psykiskt utvecklingsstörda inom förskolan, ungdomsskolan och vuxenutbildningen är ca 30 000. Antalet heltidstjänster vid centralen är 8, varav 1 finansieras med medel från AMS.

### 5.3 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör socialvården, hälso- och sjukvården samt läkemedelsförsörjningen. I socialvården ingår barnomsorgen (förskola, fritidshem m. m.). Socialstyrel-

sen har även tillsyn över vården av psykiskt utvecklingsstörda. I fråga om fortbildning av förskolepersonal ansvarar socialstyrelsen för innehåll och inriktning, studiematerial, metodutveckling och utvärdering. Vidare utfärdar socialstyrelsen arbetsplan för förskolan, som innehåller råd och anvisningar för arbetet i förskolan.

#### 5.4 Lekmiljörådet/Barnmiljörådet

Lekmiljörådet inrättades år 1971 och knöts organisatoriskt till socialstyrelsen. Fr.o.m. den 1 juli 1980 har lekmiljörådet blivit ett helt självständigt organ med namnet barnmiljörådet och med uppgift att svara för barnmiljöfrågor och barnsäkerhetsfrågor. Rådet arbetar bl. a. med upplysnings- och informationsverksamhet, testning och utprovning av lekmaterial och medverkar i forsknings- och utvecklingsarbete inom lekmaterialområdet.

#### 5.5 ULÄ:s överväganden och förslag

Under budgetåret 1979/80 uppgick de totala statliga anslagen för läromedelsområdet till i runt tal 13 milj. kr. De statliga insatserna – fränsett läromedelsinformation – kan sägas ha sin tyngdpunkt inom två huvudområden, FoU samt insatser för en förbättrad läromedelsförsörjning inom bostadsområden, dvs. sådana delar av undervisningssektorn som har dålig tillgång till läromedel. De statliga insatserna på dessa huvudområden är nödvändiga även i framtiden. ULÄ har med utgångspunkt i sina direktiv främst sett som sin uppgift att se över organisationen för de statliga insatserna på läromedelsområdet och ge förslag till förbättrad samordning och effektivitet.

SÖ har ett generellt ansvar för läromedelsförsörjningen inom all utbildning som står under verkets tillsyn. Därmed har SÖ också ett huvudansvar för de statliga insatserna för att förbättra läromedelsförsörjningen inom olika bostadsområden. ULÄ ser det som en synnerligen viktig uppgift för SÖ att vidareutveckla denna verksamhet. Organisatoriskt bör ansvaret för arbetet med olika bostadsområden ligga inom resp. fackenheter inom SÖ. Samordningsfrågor bör fullgöras av någon enhet med samordnande uppgifter. Detta bör beaktas vid det fortsatta arbetet med att omorganisera SÖ.

ULÄ:s förslag att ett enhetligt läromedelsregister byggs upp med FSL-registret som grund gör att SIL:s registerverksamhet kan avvecklas. Ett genomförande av detta förslag aktualiserar, enligt ULÄ, frågan om vilken myndighet som bör ha ansvaret för produktionsstödet och RPH. För handläggningen av dessa båda verksamhetsområden finns vid SIL f. n. en avdelningsdirektör, en byråsekreterare (50%) och en kansliskrivare (60%). ULÄ finner det inte meningsfullt att bibehålla SIL som självständig myndighet om registerverksamheten avvecklas. Ansvaret för verksamhe-

ten vid RPH kan ligga på central nivå eller decentraliseras till regional eller lokal nivå. ULÄ har vägt de skäl som talar för centralisering och för decentralisering. ULÄ anser att övervägande skäl talar för att ansvaret även i fortsättningen bör ligga på central nivå. Därigenom kan nuvarande rutiner (bl. a. för administration och budgetärenden), som visat sig fungera väl, i huvudsak bibehållas. ULÄ föreslår därför att SÖ övertar ansvaret för RPH fr.o.m. den 1 juli 1982, samtidigt som SIL:s registerverksamhet föreslås upphöra. Handläggningen av produktionsstödsfrågorna bör likasom nu skötas av samma myndighet som har ansvaret för RPH. ULÄ föreslår därför att SÖ fr.o.m. den 1 juli 1982 får ansvaret för produktionsstödet. Vid bedömning och prioritering av ansökningar om produktionsstöd bör synpunkter inhämtas från pedagogisk expertis inom och utom SÖ. Till verksamheten bör knytas en referensgrupp med representanter för konsumenterna och producenterna. Riktlinjer för tilldelning av produktionsstöd bör utfärdas av SÖ:s styrelse.

## 6 Produktionsfrågor

Läromedelsmarknaden har för ULÄ:s räkning studerats av SPK. I sin rapport betonar SPK att bland de faktorer som påverkar efterfrågan på läromedel har hittills de stora skolreformerna varit de viktigaste. Av den totala försäljningen svarar de tryckta läromedlen för den i särklass största andelen. Under det år som SPK studerat (år 1976) svarade de tio största läromedelsföretagen för 86% av den totala försäljningen. Den största koncernen är Esselte, den näst största Liber, som ingår i statsföretagsgruppen. Enligt SPK har kostnadsutvecklingen varit till fördel för de större företagen (s. k. stordriftsfördelar). Lönsamheten under åren 1974–1976 var särskilt stor under det sistnämnda året, vilket enligt SPK berodde på att företagen just detta år kunde sälja en hel del tidigare utvecklade läromedel i nya upplagor utan att utvecklingskostnaderna var särskilt höga. SPK studerade även de olika konkurrensmedlen och framhöll att det viktigaste konkurrensmedlet är de pedagogiska egenskaperna hos läromedlen. En viktig uppgift för marknadsföringen är att informera om dessa egenskaper. De större företagen har egna konsulenter för informationen. Enligt SPK är tillgången till sådana konsulenter en viktig orsak till att de större företagen tillsammans har en så hög andel av marknaden.

ULÄ har sökt bedöma utvecklingstendenserna på läromedelsmarknaden och därvid ansett att efterfrågan på läromedel inte kommer att förändras i någon högre grad under de närmaste åren. ULÄ anser att några större statliga insatser inte är nödvändiga inom produktionen för att den skall kunna fungera i fri konkurrens mellan stora och små privatägda och statsägda företag. En sådan väl fungerande läromedelsmarknad är en förutsättning för tillgången till goda läromedel till rimliga priser, vilket är en värdefull resurs för en effektiv undervisning.

## Sammanställning av remissyttranden över ULÄ:s betänkande (SOU 1980:15) Läromedlen i skolan

### 1 Utredningens uppgifter och arbete

Ett mindre antal remissinstanser framför allmän kritik över hur utredningsuppdraget har fullgjorts. Sålunda menar SÖ att utredningsförslagen i hög grad saknar helhetsperspektiv. Därtill kommer att förslagen, enligt SÖ:s uppfattning inte är tillräckligt underbyggda för att ligga till grund för definitiva ställningstaganden. *Kommunförbundet*, *UR* och *Norrköpings kommun* framhåller att betänkandet är behäftat med avsevärda brister, främst i vad avser ofullständig redovisning och förslag om inriktning och omfattning av statliga insatser på läromedelsområdet. Några instanser bl. a. *SIL*, *samliga RPH*, *SECO*, *Elevförbundet* och *läns skolnämnden i Malmöhus län* finner det anmärkningsvärt att ULÄ ej publicerat den särskilda expertrapport om samhällsinsatserna på läromedelsområdet som utarbetats. *SIL* anser att det urval av fakta som gjorts och den återgivning av undersökningsresultat som presenteras i betänkandet i flera fall är tendentiösa och vilseledande.

### 2 Läromedelsbegreppet

Enligt ULÄ:s uppfattning bör en läromedelsdefinition utformas så att den inte på onödigt sätt binder den lokala planering som elever och lärare tillsammans ska göra. Detta kräver en vid definition av begreppet läromedel. ULÄ anser att den definition som används i Lgr 80 ("Läromedel är sådant som lärare och elever kommer överens om att använda för att nå uppställda mål") väl svarar mot kraven och föreslår att denna definition ersätter den nuvarande definitionen i skolförordningens 1 kap. 5 §.

Med hänvisning till studie av verksamheten vid ett antal förskolor vill ULÄ definiera begreppet lek- och arbetsmaterial, som i förskolan motsvarar termen läromedel inom skolan, på följande sätt: "Med lek- och arbetsmaterial avses allt slags material som används inom förskoleverksamheten."

ULÄ anser vidare att det som en konsekvens av SIA-propositionens riktlinjer bör avgöras på lokal nivå vilka läromedel som skall anses vara förmedlare av det väsentligaste stoffet. Därför föreslår ULÄ att begreppet centralt läromedel i gällande förordningar utgår.

Mot bakgrund av resultat av studier om i vilken omfattning gåvoläromedel används i hemmet föreslår ULÄ att kommunerna – utan reglering av

statliga bestämmelser – skall få avgöra hur eleverna skall få bruka sina läromedel och huruvida eleverna efter genomgången kurs skall få sina läromedel som gåva eller inte.

Av de instanser som behandlar frågan om definition av begreppet läromedel tillstyrker de flesta ULÄ:s förslag. Sålunda menar bl. a. *läns skolnämnderna i Stockholms, Kronobergs, Kalmar, Blekinge, Skaraborgs och Västerbottens län, RHS, LRF, SFEF* att den definition av läromedelsbegreppet som används i Lgr80 även bör komma till uttryck i skolförordningen. Några instanser, t. ex. *SÖ* och *Kommunförbundet* understryker dock att läroplanens vida definition inte kan ligga till grund för bestämmelser om registrering, granskning och antagande av läromedel. För dessa ändamål krävs preciseringar. Negativt inställda till förslaget är *läns skolnämnden i Hallands län* samt *LFF*.

Läns skolnämnden i Hallands län anser att om en definition av begreppet läromedel alljämt skall finnas i skolförordningen så skall denna vara entydig och klagörande.

Även *FSL* finner det opraktiskt att ändra definitionen av ett begrepp som är så etablerat.

Endast ett fåtal instanser tar upp frågan om lek- och arbetsmaterial i förskolan. *Barnmiljörådet* vill värna om ett vidgat läromedelsbegrepp inom förskolan. Den av *Lekmiljörådet/Barnmiljörådet* utförda styrningsundersökningen (*Förskolepedagogik i praktiken, Liber Läromedel 1980*) som gjordes på uppdrag av ULÄ visar också hur viktigt det är att materialutbudet i förskolan är väl förankrat i personalgruppen. När de vuxna i förskolan har klara mål, fungerande metodik och använder materialet som ett av flera medel att uppnå målen kan man undvika eller minska att materialet i sig styr verksamheten. *Barnmiljörådet* vill därför, liksom ULÄ, understryka vikten av att varje förskola inom givna anslagsramar bör ha stor frihet i valet av olika slags material.

*Socialstyrelsen* understryker att det centrala i förskoleverksamheten är de mål och den inriktning som lokalt satts upp för verksamheten. Till grund för verksamheten bör finnas en planering som innefattar aktuella aktiviteter och en tidsplan per säsong, vecka, dag och del av dag. I planeringen bör hänsyn tas till vilket lek- och arbetsmaterial som redan finns, vad som kan köpas inom tillgängliga ekonomiska ramar och vad personal och barn tillsammans kan tillverka. Verksamhetens mål och inriktning får däremot inte tillåtas att styras av de tekniska hjälpmedel och annan utrustning som kan finnas tillgänglig.

Det är, enligt socialstyrelsens mening, väsentligt att varje kommun fastställer en grundutrustning för förskolorna. Innehållet i denna grundutrustning kan givetvis variera från kommun till kommun. Inom de ekonomiska ramar som fastställs årligen bör därutöver varje förskola ha stor frihet att anskaffa lek- och arbetsmaterial som svarar mot den lokalt planerade verksamhetens behov. Här bör uppmärksammas att inköpen av

förbrukningsmaterial (papper, färg, lera, virke m. m.) utgör en stor andel och att förslitningen av material och utrustning är betydande.

*Kommunförbundet* menar att ULÄ vid sin precisering av vad som skall anses höra till grundutrustning för förskolorna gått för långt i fråga om detaljstyrning av en kommunal verksamhet. Utredningen har dessutom konstaterat att utbudet av aktiviteter inte står i proportion till materialstandarden. En omfattande grundutrustning behöver således inte vara någon garanti för en aktiv verksamhet. Enligt Kommunförbundets mening bör förskolans utrustning med lek- och arbetsmaterial göras utifrån den enskilda kommunens egen planering och organisation av verksamheten.

ULÄ:s förslag om att slopa begreppet centralt läromedel möter stor uppslutning bland remissinstanserna. Förslaget tillstyrks av *UHÄ, SÖ, länskolnämnderna i Hallands, Göteborgs och Bohus, Kopparbergs, Malmöhus, Västmanlands, Skaraborgs, Värmlands, Uppsala, Södermanlands, Blekinge, Jönköpings och Kronobergs län, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, LRF, SHIO, FPU, LFF, RHS, FSL* samt *Borås, Danderyds, Norrköpings, Uppsala, Tierps och Gävle kommuner*. Instanserna menar att förslaget ligger i linje med såväl SIA- som läroplansbeslutens riktlinjer. Flera instanser erinrar dock om att det i Lgr80 angetts att det "för skolarbetet finns också speciella läromedel, producerade för undervisningen. Tryckt material, som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment, måste spela en viktig roll, bl.a. för att ge fasthet och sammanhang i studierna. Eleverna skall genom kommunens försorg vara garanterade tillgång till sådana läromedel. Vissa sådana läromedel, eller väsentliga hjälpmedel som lexikon och kartböcker, skall eleverna få som gåva". *Länskolnämnden i Örebro län* menar att ett slopande av begreppet centralt läromedel inte får innebära att bestämmelserna i Lgr80 frångås. Även *länskolnämnden i Västernorrlands län* framhåller att ett borttagande av begreppet inte får ha den effekten att alla läromedel förutsättes vara lika acceptabla för skolarbete och att därför i t.ex. en besparingssituation främst billiga och slitstarka läromedel anvisas som godkända och därför lämpliga.

Liknande synpunkter framförs av bl.a. *länskolnämnden i Västerbotens län, Tyresö kommun, SACO/SR, CUF, SECO* och *Elevförbundet*. SECO och Elevförbundet kallade de mer heltäckande läromedel som anges i Lgr80 för basläromedel. *Länskolnämnden i Kalmar län* anser att ULÄ i sitt förslag icke lyckats skapa garantier för elevens rätt till de läromedel som anges i Lgr80. För att ge eftertryck åt dessa den nya läroplanens riktlinjer föreslår *länskolnämnden* att nu gällande bestämmelse i skolförordningen 2 kap. 27 § första stycket får en formulering som ansluter till läroplanens. Nämnden föreslår följande formulering: "Varje elev skall genom kommunens försorg vara garanterad ständig tillgång till tryckt material, som täcker väsentliga delar av ämne, ämnesgrupp eller kursmoment". Även *SÖ* framhåller att elevernas rätt till "basläromedel" bör preciseras i skolförordningen.

Statskontoret avstyrker ULÄ:s förslag med hänvisning till bestämmelserna i Mål och riktlinjer. Även SRF avvisar förslaget. Enligt SRF torde det vidgade läromedelsbegreppet snarare öka än minska behovet av centrala läromedel. Däremot bör nya krav ställas på de läromedel som registreras som centrala. En förutsättning för registrering bör vara att läromedlet finns överfört på ett medium som är tillgängligt för synskadade och att också typografin uppfyller vissa normer. Dessa krav är enligt SRF i realiteten en förutsättning för att synskadade skall kunna erhålla en undervisning som är likvärdig med övriga elevers. I annat fall får en synskadad elev varken samma mångfald av läromedel i varje enskilt ämne eller likvärdiga möjligheter till ämnesval.

Flera instanser, bl.a. UHÄ, länskolnämnden i Malmöhus län, SACO/SR, Btj och FPU betonar skolbibliotekens ökade betydelse. Utredningens förslag om tillämpning av ett rambudgetsystem tillstyrks av de flesta instanser som behandlat frågan. Vissa instanser, bl.a. SIL, länskolnämnden i Uppsala län och Lycksele kommun påpekar att ett slopande av begreppet centralt läromedel även får konsekvenser för nuvarande bestämmelser om granskning, registrering och antagande av läromedel.

Så gott som samtliga instanser tillstyrker utredningens förslag att kommunerna – utan reglering av statliga bestämmelser – skall få avgöra hur eleverna skall få bruka sina läromedel och huruvida eleverna efter genomgången kurs skall få sina läromedel som gåva eller inte. Samtliga kommuner som behandlat frågorna, tillstyrker förslaget oreserverat. Kommunförbundet menar att gåvoläromedlen inte fått det värde för eleverna som riksdagsbeslutet om gåvoläromedel avsåg. Undersökningar visar, att många elever aldrig tittar i sina gåvoläromedel efter avslutad kurs i skolan. Inte sällan rapporteras om elever som helt enkelt kastar bort gåvoböckerna efter terminens slut. Den inriktning som systemet med gåvoläromedel fått genom nuvarande författningsbestämmelse är, enligt kommunförbundets mening, följaktligen inte rationell. Det föreligger en skyldighet att som gåva tillhandahålla läromedel som ger "en allmän överblick av det huvudsakliga innehållet i lärokursen". Praktiskt viktigare bör vara sådana frågor som hur läromedlet bör användas – om det bör "förbrukas" vid användningen – samt om det kan vara intressant som "uppslagsbok". Den hittillsvarande författningsregleringen kan också ha bidragit till att styra utvecklingen mot onödigt påkostade "paket" med olika komponenter. Kommunförbundet uppger att det från många kommuner har framförts stor oro över att gåvoläromedlen tagit en starkt ökande del av de årliga läromedelsanslagen och sålunda motverkat upprustningen av kollektiva läromedel. Avgörandena om i vilken omfattning läromedel skall tillhandahållas som gåva bör alltså enligt förbundets mening träffas lokalt, där de praktiska omständigheterna kan beaktas.

Ett antal instanser nämner de bestämmelser om läromedelsgåvor som införts i Lgr 80. SÖ utgår från att detta inte avser att föregripa ställningsta-

gandet till ULÄ:s förslag. Statskontoret och länskolnämnden i Kristianstads län avvisar emellertid ULÄ:s förslag i detta avseende just med hänvisning till föreskrifterna i Lgr 80. Exempel på andra instanser som nämner kopplingen mellan ULÄ:s förslag och bestämmelser i Lgr 80 är länskolnämnderna i Västerbottens, Örebro, Kalmar och Gotlands län samt SACO/SR. Länskolnämnden i Kalmar län anser att bestämmelserna i Lgr 80 skall vara vägledande, när skolstyrelsen beslutar om gåvoläromedel. Länskolnämnden i Skaraborgs län menar att det i den lokala undervisningsplaneringen måste övervägas i vilken utsträckning läromedlen får användas av eleverna för egna understrykningar och anteckningar. Möjligheten för eleverna att på detta sätt arbeta med text och innehåll är en väsentlig del av inlärningsmetodik och får icke förbises.

Även LFF m.fl. betonar vikten av att eleverna även i fortsättningen som egen materiel får förfoga över för undervisningen särskilt väsentliga läromedel. Härför talar såväl pedagogiska skäl (behovet av att tillämpa modern studieteknik med understrykningar och andra markeringar) som sociala rättviseskäl.

Några instanser uttrycker oro över hur de kommunala läromedelsanslagen kommer att utvecklas vid ett slopande av begreppet centralt läromedel och gåvoläromedelsföreskrifterna. Länskolnämnden i Hallands län bedömer det som troligt att det i ett kärvt ekonomiskt läge för många kommuner blir frestande att här göra besparingar som lätt kan leda till en olikvärdig utbildningsstandard. Nämnden anser dock att förslaget ligger väl i linje med tanken på decentraliserad beslutanderätt och vidgat kommunalt ansvar för skolans drift, varför förslaget tillstyrks.

LFF anser det angeläget att frågan om kommunernas självbestämmande när det gäller gåvoläromedel noga följs av centrala och regionala skolmyndigheter. Skulle det visa sig att den nya ordningen äventyrar progressiva pedagogiska metoder och återinför sociala orättvisor måste frågan omprövas.

Gävle kommun menar i motsats till ULÄ att det är tveksamt om resurser kan frigöras för ett ökat kollektivt läromedelsbestånd genom borttagande av gåvoläromedelsparagrafen.

### 3 Granskning

ULÄ föreslår att läromedelsnämndens nuvarande förhandsgranskning ersätts av olika slags granskningar i efterhand. Efterhandsgranskningen skall kunna gälla alla slags informationsbärande läromedel (text-, ljud- och bildmaterial) i all utbildning enligt grundskolans och gymnasieskolans läroplaner. Verksamheten bör inriktas på att dels granska läromedel efter anmälan, dels att själv ta initiativ till s. k. temagranskning eller liknande.

För verksamheten föreslår ULÄ att en självständig myndighet (nämnd)

inrättas. Det totala anslagsbehovet har beräknats till 910 000 kr. för det första verksamhetsåret. Nämndens verksamhet bör, enligt ULÄ, utvärderas efter tre år.

Förslaget att nuvarande förhandsgranskning skall ersättas av olika slags efterhandsgranskningar tillstyrks av en majoritet av remissinstanserna. TCO delar utredningens uppfattning att förhandsgranskningen kan ha vissa negativa effekter vid tillkomsten av ett läromedel. Läromedlet anpassar sig mera efter granskarens synpunkter än efter de verkliga avnämarnas: lärarnas och elevernas. Om läromedlet genom en försenad produktion blir mindre aktuellt och genom ett tillrättalagt innehåll mera utslätat gynnas inte undervisningen. *Yttrandefrihetsutredningen* framhåller att förslaget innebär en från yttrandefrihetssynpunkt mera tilltalande lösning. *Länsskolnämnden i Södermanlands län* ser den föreslagna förändringen som ett naturligt led i strävan mot ett vidgat lokalt ansvar. Såväl skolstyrelserna som skolans personal och elever får härigenom ett självständigt ansvar att vid valet av läromedel särskilt beakta kraven på objektivitet. Även SÖ förordar en efterhandsgranskning men dock av andra skäl än utredningen.

Negativt inställda till förslaget om slopad förhandsgranskning är bl. a. *statskontoret*, *radionämnden*, *länsskolnämnderna i Kristianstads, Västmanlands och Gävleborgs län*, *läromedelsnämnden i SÖ*, *LO*, *CUF*, *SSU*, *SECO* och *Elevförbundet*. Även *SIL* menar att möjligheterna att bibehålla någon form av förhandsgranskning bör övervägas. *Statskontoret* saknar hos ULÄ en analys av konsekvenserna för skolans måluppfyllelse av en övergång till efterhandsgranskning när det gäller läromedel i samhällsorienterade ämnen. Formerna för objektivitetsgranskning av läromedel bör enligt statskontorets mening utgöra ett led i samhällets strävan att upprätthålla vissa garantier för ett enhetligt skolsystem och en likvärdig utbildningsstandard i hela landet. *Radionämnden* anser att det ligger ett stort värde i att de centrala läromedel som förekommer i undervisningen förhandsgranskas. Detta ger, enligt radionämndens mening en grundläggande förutsättning för att undervisningen blir objektiv och allsidig. *Länsskolnämnden i Kristianstads län* menar att en slopad förhandsgranskning medför stora risker för att icke-objektiva läromedel inköps av konsumenterna. En efterhandsgranskning informerar inte konsumenten förrän skadan redan har inträffat. Av ekonomiska skäl kan det vara mycket svårt att byta ut läromedel mot ett annat. Även andra instanser nämner detta problem, bl. a. *LO*. *Läromedelsnämnden i SÖ* anser att det inte är realistiskt att överlämna åt lärare och elever att granska sakligheten och allsidigheten i allt material, som tas in i undervisningen. Ett centralt granskat basmaterial blir ett stöd för elever och lärare i arbetet med att bedöma sakligheten och allsidigheten i andra framställningar. För föräldrarna är det, enligt läromedelsnämndens uppfattning en tillgång att ha en central objektivitetsgranskning, som är oberoende av lokala uppfattningar vid tillfällena, då läromedel vållar debatt.

SAF hyser tveksamhet inför förslaget om efterhandsgranskning. Enligt SAF kommer dåliga läromedel – dvs. läromedel som inte uppfyller skolans, lärarens och eleverns krav på innehåll m. m. – att "slå ut sig själv" på en fri läromedelsmarknad, vilket skulle göra en "opinionsnämnd" överflödigt. En opinionsnämnds uppgifter skulle också på samma sätt som den nuvarande läromedelsnämnden hämma en friare debatt om läromedel.

Ett antal instanser understryker att när det gäller undervisningens objektivitet är lärarens presentation av stoffet i regel av större betydelse än läromedlen. Sålunda anser bl. a. *läns skolnämnden i Stockholms län* att det vore olyckligt om granskningsområdet begränsades till en viss typ av läromedel. *FSL* pekar på att läromedlen bör ses i sitt sammanhang, vilket leder fram till att det är hela undervisningssituationen som måste studeras och inte en enskild produkt. Även *läns skolnämnden i Kalmar län* framför liknande synpunkter. Ett relativt stort antal instanser, bl. a. *SIL, läns skolnämnderna i Södermanlands, Göteborgs och Bohus samt Uppsala län, Kommunförbundet, Landstingsförbundet* samt *Göteborgs, Gävle och Norrköpings kommuner* framhåller att tonvikten i granskningen bör läggas på tema- eller ämnesområdesgranskning.

*SÖ*, som genomfört en undersökning av granskningens effekter, fäster särskilt avseende vid att granskningen saknar betydelse för hur man i skolorna bedömer och använder godkända läromedel och anser att en sakgranskning som mera inriktas på att beskriva och jämföra bör ha bättre förutsättningar att komma till användning. En sådan kan också med fördel utföras centralt där man har tillgång till expertis.

*SÖ* anser att granskningen bör knytas till *SÖ*'s utvärdering av skolans verksamhet. I denna ingår redan nu såväl läromedels- som objektivitetsfrågor. Därvid kan effekterna av att skolan vid sidan av de tillrättalagda läromedlen också använder samhällets informationsutbud vägas in.

Granskningsuppdragen bör fördelas mellan läns skolnämnderna, som får det direkta ansvaret för utvärdering. De kommer att anlita den sakkunskap som finns vid olika högskoleinstitutioner. Olika organisationer såväl som producenter och konsumenter bör knytas till verksamheten. Arbetet kommer till en del att utföras i skolorna. Också på dessa nivåer kan referensgrupper knytas till verksamheten. Centralt bör de politiska partierna och de stora organisationerna få möjlighet att kontinuerligt följa granskningen, i samband med att *SÖ* samordnar planeringen och informationsspridningen.

*Läns skolnämnden i Kalmar län, SFEF* och *FSL* framför liknande synpunkter. *Läns skolnämnden i Kalmar län* menar att en självständigt arbetande nämnd som sysslar med utvärderingsfrågor lätt skulle kunna bli en stat i staten och göra det svårare och krångligare att hantera två av *Lgr 80*'s viktigaste instrument för att skapa en effektiv och bättre skola: arbetsplaner och utvärdering. *Statskontoret* betonar att överväganden om förändringar i fråga om granskning bör utgå från en helhetssyn på den statliga skoladministrationens uppgifter.

Ett stort antal av de instanser som tillstyrker inrättandet av en nämnd för efterhandsgranskning, menar att denna bör knytas till SIL. Den uppfattningen framförs av bl. a. *UHÄ, SIL, länskolnämnderna i Södermanlands och Värmlands län, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, TCO, SECO, Elevförbundet, LFF, FPU* samt *Gävle, Tierps och Strömsunds kommuner*.

#### 4 Information

ULÄ framhåller att det vidgade läromedelsbegreppet medför ökade krav på läromedelsinformation. Läromedelsinformationen bör inte vara begränsad till vad som f. n. betecknas som centrala läromedel. ULÄ utgår från att information i första hand omfattar alla slags informationsbärande läromedel (text-, ljud- och bildmaterial m. m.). Enligt ULÄ:s uppfattning är det nuvarande förhållandet med flera från varandra helt skilda läromedelsregister inte rationellt. En samordning bör ske. ULÄ förordar att FSL-systemet blir grunden för ett enhetligt läromedelsregister. Förslaget gör det möjligt att avveckla SIL:s verksamhet med registrering av läromedel. Till registret, som sålunda ägs av producenterna, bör knytas en referensgrupp med representanter från SÖ, kommunförbunden och andra intressenter. Utbildningsdepartementet bör, enligt ULÄ:s uppfattning ta initiativ till att en utvärdering görs av verksamheten vart tredje år.

Flera instanser, bl. a. *statskontoret, RRV, TCO, UR* och *LFF*, framhåller det angelägna i att nuvarande register samordnas. *Statskontoret* menar dock att de beskrivningar och analyser av befintliga ADB-system och deras olika registerinnehåll som redovisas i betänkandet inte möjliggör någon saklig analys som grund för en jämförelse mellan ULÄ:s olika alternativ och/eller andra tänkbara lösningar.

Någon form av samgående mellan berörda parter bedömer statskontoret som nödvändig för att åstadkomma ett enhetligt läromedelsregister som tillgodoser såväl statens och kommunernas som producenternas och distributörernas önskemål. I denna del behöver emellertid beslutsunderlaget kompletteras med en i detalj genomförd studie av befintliga system och förekommande krav på information hos olika intressenter, bl. a. som en grund för fortsatta överläggningar med FSL och Kommunförbundet om förutsättningar och former för en rationell samverkan på läromedelsområdet.

Även SÖ anser att konsekvenserna av ULÄ:s förslag är otillräckligt utredda. Det gäller registrets uppgifter och funktion, dess finansiering såväl som huvudmannaskapet. Förslaget bör därför inte ligga till grund för en lösning av registerfrågan. SÖ finner det sannolikt att en utbyggnad av FSL-registret till den täckningsgrad ULÄ föreslagit kräver samhällsin-satser. Dessa behöver närmare preciseras och man måste undersöka om

och hur målen skall kunna uppnås genom ett branschägt register. Man bör därefter ta ställning till om det är angeläget att samhället engagerar sig i ett register, som i första hand är ett beställningsinstrument.

Frågan om vilket organ som skall handha informationen om läromedel är den delfråga som väcker det största intresset bland remissinstanserna. Så gott som samtliga instanser har synpunkter på huruvida SIL eller FSL skall vara ansvarig för läromedelsinformationen. Den helt överväldigande delen av instanserna ansluter sig till de synpunkter i informationsfrågan som utvecklats i reservationer till betänkandet, dvs. att SIL även fortsättningsvis skall svara för läromedelsinformationen. Följande instanser förespråkar – uttryckligen – SIL som huvudman: *UHÄ, SIL, samtliga RPH, SIV, konsumentverket, barnmiljörådet, statens handikappråd, integrationsutredningen, länskolnämnderna i Stockholms, Gotlands, Värmlands, Gävleborgs, Jämtlands, Norrbottens, Uppsala, Älvsborgs och Södermanlands län, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, TCO, CUF, FPU, SSU, SECO, Elevförbundet, SFEF, RHS, UR, LFF, HCK, SRF* samt *Östra Göinges, Norrköpings, Malmö, Stockholms, Uppsala, Gävle, Strömsunds och Falkenbergs kommuner. SACO/SR* anser att det finns skäl som talar för att SIL får fortsätta sin verksamhet, men anser att ytterligare information om utvärderingsresultat beträffande SIL behövs innan beslut kan fattas. Även andra instanser understryker det angelägna i att samhället tar ansvaret för informationen. Detta framförs av bl. a. *länskolnämnderna i Östergötlands, Västerbottens och Västmanlands län* samt *Göteborgs och Tierps kommuner.*

Som de främsta skälen till ett bibehållet samhälleligt ansvar för informationen pekar instanserna på det vidgade läromedelsbegreppet, vilket medför ökat behov av överblick av marknadens utbud. I all synnerhet gäller detta material från andra än de konventionella läromedelsproducenterna. Instanserna ifrågasätter om FSL även kommer att informera om dessa produkter. Flera instanser framhåller det principiellt tveksamma i att den praktiskt taget enda köparen (kommunerna) av läromedelsprodukter för val, beslut och upphandling ensidigt skall vara hänvisade till underlag som tillhandahålls av dem som producerar varan. Från flera instanser – framför allt med anknytning till handikapprörelsen – uttrycks oro över hur informationen om läromedel för små målgrupper kommer att utvecklas i FSL-systemet. *CUF* menar att om FSL-registret blir basen för informationen, riskerar små producenter att slås ut.

Utredningsmajoritetens förslag att FSL-systemet skall utgöra basen för ett samordnat register stöds endast av ett mindre antal instanser: *länskolnämnderna i Västernorrlands, Kronobergs, Malmöhus och Kristianstads län, FSL, SHIO, SAF* samt *Tyesö, Ödeshögs och Lunds kommuner.*

FSL menar att FSL-registret uppfyller alla de krav som utredningen ställt på ett register. I fråga om insyn i verksamheten framhåller FSL att man ej har anledning att avvisa sådan. FSL har svårt att förstå om något

enda av de basfakta som utredningen föreslagit ingå i registret skulle kunna se annorlunda ut om en statlig myndighet skulle sortera och trycka informationerna från producenterna. Det skulle bara betyda ett dubbelarbete för producenterna och ett onödigt extraarbete för samhället – ett arbete som kostar pengar.

För att få ett så brett register som möjligt är FSL beredda att medverka till att tillföra detta böcker/broschyrer från myndigheter och organisationer. Vidare anger FSL i sitt remissvar att informationen om läromedel för särskilda grupper (specialundervisning, invandrare, vuxenutbildning, skilda handikappgrupper osv.) eller kategorier av läromedel (AV-material, film, videogram osv.) kan komma till uttryck i en kompletterande databas. Ett konkret exempel på en sålunda selekterad information utgör i dag FSL:s särskilda register för specialundervisning (inkl. särskola och ADL). FSL menar att frågan hur informationer av hithörande slag skall administreras måste bli föremål för ytterligare överväganden.

Några instanser som är positivt inställda till utredningens förslag framhåller vikten av att samhället tillförsäkras inflytande vid organiserandet och uppbyggandet av det gemensamma läromedelsregistret. I det sammanhanget betonar *länskolnämnderna i Göteborgs och Bohus, Örebro, Blekinge samt Hallands län* och *Danderyds och Gislaveds kommuner* betydelsen av den föreslagna referensgruppen. Denna referensgrupp bedömer dock *statskontoret* som en helt otillräcklig garanti för samhällets intressenter, om ambitionen skall vara att tillgodose informationsbehoven hos lärare och elever inför läromedelsvalet i grundskolan och gymnasieskolan.

*Länskolnämnden i Kalmar län* tillstyrker att ett enhetligt och vidgat läromedelsregister upprättas, men för att detta register icke skall bli ett producentregister bör ett enhetligt läromedelsregister kunna tillskapas som ett fristående företag för läromedelsinformation men med FSL-systemet som grund.

Både *FSL* och *SIL* lämnar detaljerade förslag hur resp. register bör vara utformat samt hur det kan utvecklas. Även *kommunförbundet* har synpunkter på registrets utformning. Förbundet behandlar även frågan om finansiering av det statliga läromedelsregistret. Enligt kommunförbundet är de nuvarande registreringsavgifterna små sedda mot den summa som förlagen lägger ner på marknadsföring. Avgifterna borde kopplas till den förväntade försäljningen. Även *SIL* nämner detta system som ett alternativ. *Länskolnämnden i Uppsala län* anser att alternativa former för finansiering av *SIL*:s verksamhet, eventuellt i riktning mot att läromedelsproduktionen blir helt kostnadsbärande bör prövas. Nämnden menar vidare att samhället genom i första hand avtal och i andra hand genom olika bestämmelser bör garantera att producenterna för in sina läromedel i registret.

FSL accepterar grundsynen beträffande ägande m. m. av den centrala delen av registret (innehållande basfakta). Vad sedan gäller de databaser,

som kan komma att komplettera denna, får man enligt FSL i närmare diskussioner ge underlag för ställningstagande till vem som skall stå för utvecklingskostnaderna och vem som skall var ägare. Motsvarande diskussioner måste komma att föras beträffande kostnaderna för uttag av information från de olika registerbaserna. Principiellt anser FSL att den som gör ett sådant uttag ur registret därmed också köper en tjänst, som han skall betala för. Även om alla dessa frågor är ganska komplexa, så föreligger det enligt FSL inga som helst tekniska problem att redan i dag lösa dem.

FSL föreslår att man i det fortsatta arbetet med denna fråga försöker finna en lösning t. ex. genom avtal om formaliserad samverkan mellan berörda parter. Ett sådant avtal skulle på ett realistiskt sätt kunna lösa frågor som gäller vem som skall betala insatser i, resp. uttag från, databasen (= den centrala basen med kompletteringsbaser).

## 5 Statliga insatser

ULÄ anser att läromedelsfrågorna inom SÖ i stor utsträckning bör handläggas av de berörda arbetsenheterna. SÖ:s arbete bör främst inriktas på att förbättra läromedelstillgången inom olika bristområden. ULÄ betonar att det i fråga om läromedel finns viktiga uppgifter som samtidigt berör flera utbildningsområden. Dessa uppgifter bör fullgöras av någon enhet med samordnande uppgifter.

ULÄ föreslår, att då SIL:s huvudsakliga uppgift försvinner, SIL avvecklas och att uppgifterna att fördela produktionsstöd samt att vara huvudman för RPH utförs av SÖ.

Ett mindre antal instanser, som t. ex. SÖ, statskontoret samt länskolnämnderna i Stockholms, Jönköpings och Västerbottens län påpekar att ULÄ ej varit fullständig vid sin redovisning av de statliga insatserna på läromedelsområdet. ULÄ bortser från länskolnämndernas och fortbildningsavdelningarnas verksamhet och från de delar av SÖ:s arbete, som ligger utanför FoU-anslaget och inte handläggs av verkets läromedelssektion.

Frågan om var läromedelsfrågorna skall hanteras i SÖ behandlas endast av ett fåtal instanser. Länskolnämnderna i Jönköpings, Kalmar, Hallands och Västernorrlands län tillstyrker ULÄ:s förslag att läromedelsfrågorna i första hand bör skötas av berörda arbetsenheter inom SÖ:s nya organisation. Länskolnämnden i Jönköpings län betonar dock att det är viktigt att samordningen av utvecklingsarbetet inom läromedels- och läroplansområdet utökas, inte minst inom bristområden som invandrarundervisning och undervisning av handikappade elever i vanlig klass.

ULÄ:s förslag att SÖ skall överta ansvaret för fördelning av produktionsstöd och vara huvudman för RPH tillstyrks av bl. a. länskolnämnder-

na i Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Hallands, Skaraborgs, Blekinge, Kristianstads, Örebro och Kopparbergs län samt Tyresö kommun. I likhet med ULÄ följer instansernas uppfattning i denna fråga, mest som en konsekvens av ståndpunkt i registerfrågan. Det är dock endast en minoritet av instanserna som förordar SÖ som huvudman. En klar majoritet anser att SIL även fortsättningsvis skall bära ansvaret för frågorna. Denna uppfattning har läns skolnämnderna i Uppsala och Norrbottens län, SIL, samtliga RPH, SHR, statens handikappråd, barnmiljörådet, konsumentverket, Kommunförbundet, LO, SACO/SR, TCO, SECO, Elevförbundet, RHS, UR, HCK samt Malmö, Strömsunds, Norrköpings, Östra Göinge och Gävle kommuner. Integrationsutredningen menar att det är lämpligt att RPH-information och övrig information knyts an till varandra. Även för den myndighet som har att bevilja medel för produktionsstöd är närheten till ett så fullständigt centralt läromedelsregister som möjligt av värde. Integrationsutredningen menar alltså att det är väsentligt att man samlar läromedelskunnande på ett och samma ställe. Utredningen anser att det bör vara ett samhällsorgan som svarar för detta kunnande. SÖ framhåller att det bör föreligga starka skäl för att ändra en fungerande organisation (SIL som huvudman för RPH). SÖ delar utredningens uppfattning att produktionsstödsfrågorna bör handläggas av den myndighet som har ansvaret för RPH.

RPH och produktionsstödet är således, menar SÖ, områden där samarbete mellan myndigheterna (SÖ och SIL) är nödvändigt. Till dessa hör även kopplingen mellan den läromedelsgranskning som enligt SÖ bör integreras med utvärderingen av skolan och registerinformationen. Behovet av samarbete, arbetsfördelning och avgränsning mellan de båda centrala myndigheterna måste givetvis alltid beaktas.

SÖ pekar på hur den statliga skoladministrationen förändras och framhåller att konsekvenserna bör prövas i ett sammanhang. En utbyggd central läromedelsinformation skall således enligt SÖ inte bedömas fristående från behovet att ersätta åtgärder för vilka i dag bl. a. fortbildningsavdelningar och fortbildningskonsulenter svarar. Framför allt kan de centrala myndigheternas verksamhet inte bedömas utan hänsyn till de regionala och lokala instansernas ansvar och arbetsuppgifter i framtiden. SÖ förordar därför att de statliga insatserna inom läromedelsområdet prövas och fördelas i den pågående skoladministrativa reformen.

## 6 Produktionsfrågor

ULÄ gör bedömningen att efterfrågan på läromedel inte kommer att förändras i någon högre grad under de närmaste åren. Några större statliga insatser är inte nödvändiga inom produktionen för att den skall kunna fungera i fri konkurrens mellan stora och små, privatägda eller statsägda företag.

Enligt ULÄ:s uppfattning är läromedelsmarknaden en på många sätt väl fungerande marknad. Den främsta svagheten är att förslagen av lönsamhets-skäl inte i tillräcklig utsträckning producerar läromedel för små målgrupper. Systemet med produktionsstöd är härvid den mest framkomliga vägen för att förbättra den nuvarande bristsituationen.

ULÄ föreslår att SPK kontinuerligt skall bevaka prisutvecklingen på läromedelsområdet.

*LRF* instämmer i bedömningen att den totala efterfrågan på läromedel inte kommer att förändras i någon högre grad under de närmaste åren. *Länsskolnämnden i Uppsala län* och *Tyresö kommun* ifrågasätter ULÄ:s bedömning i denna fråga. Enligt Tyresö kommun kommer bl. a. den nya tillvals-konstruktionen i grundskolans nya läroplan innebära förändrade krav på läromedlens utformning och användbarhet.

*FSL* menar att ULÄ:s bedömning om läromedelsmarknaden som en "väl fungerande marknad" är riktig men beklagar att branschen inte har ekonomiska möjligheter att svara upp mot alla målgruppers krav på läromedel. *FSL* finner det därför angeläget att det statliga anslaget för produktionsstöd i fortsättningen prioriteras för att tillmötesgå läromedelsbehovet i det ökade antalet små grupper inom utbildningssektorn. Även andra instanser framhåller betydelsen av statligt stöd för att främja produktion av läromedel inom bristområden.

Resterande del av det fåtal instanser som behandlar frågan tillbakavisar dock ULÄ:s påstående om läromedelsmarknaden som "en väl fungerande marknad". Denna uppfattning framförs av *RRV*, *SIL*, *LFF*, *SECO*, *Elevförbundet* och *UR*, som bl. a. pekar på att de fyra största förlagen kontrollerar ca 80% av den totala försäljningen. *RRV* pekar också på att vad som framkommit av SPK:s undersökning är den mycket starka ställning som producenterna har gentemot konsumenterna. Enligt *RRV* borde deras ställning stärkas på marknaden, medan utredningens förslag närmare synes leda till motsatsen. Enligt *SSU* måste läromedelsproduktionen förstatligas, vilket bör ske under direkt medverkan av folkrörelserna.

*Länsskolnämnderna i Uppsala, Jämtlands och Gävleborgs län*, *Lands-tingsförbundet*, *FPU m.fl.* understryker det betydelsefulla i en effektiv prisövervakning av läromedel. *SPK* menar att för denna typ av prisövervakning krävs att särskilda resurser ställs till nämndens förfogande i form av kostnaden för en handläggare.