

Rapport 2007-123

**Mulige konsekvenser av
NDLA for utviklingen av
læremidler i Norge**

Mulige konsekvenser av NDLA for utviklingen av læremidler i Norge

Utarbeidet for
Den norske Forleggerforening

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN	2
2 MARKEDET FOR LÆREMIDLER.....	3
2.1 Hva er læremidler?.....	3
2.2 Verdikjeden for læremidler.....	3
2.2.1 Prioritering av læremidler	4
2.2.2 Finansiering av læremidler	4
2.2.3 Utvikling og distribusjon av læremidler	6
3 UTFORMINGEN AV NDLA	9
3.1 NDLAs mål.....	9
3.2 NDLAs organisering.....	10
4 MULIGE KONSEKVENSER AV NDLA.....	11
4.1 Finansiering av læremidler og NDLA	11
4.2 Utvelgelse av læremidler og NDLA	13
4.3 Utvikling av læremidler og NDLA	14
5 AVSLUTNING	16
LITTERATUR.....	17

Sammendrag og konklusjoner

I revidert nasjonalbudsjett for 2006 ble det bevilget 50 millioner kroner til utvikling av digitale læremidler. Alle fylkeskommunene, unntatt Oslo, gikk sammen og søkte om, og fikk tildelt en del av disse midlene. Dette er bakgrunnen for opprettelsen av Nasjonal Digital Læringsarena (NDLA).

NDLA har fagredaksjoner som organiserer produksjon av digitalt innhold selv, samt at det kjøpes inn innhold fra private leverandører. Innholdet gjøres gratis tilgjengelig for lærere og elever, til bruk i undervisningen. NDLAs ambisjon er å kunne tilby stoff som dekker hele læreplanen for videregående skole, og som dermed vil kunne bli et substitutt for eksisterende læremateriell.

Frem til nå, har læremidler blitt utviklet av forlagene. Forlagene har produsert alternative læresett, som har konkurrert om lærernes og elevenes gunst. NDLA innebærer en annen modell for læremiddelutvikling, idet finansieringen gjøres direkte over offentlige budsjetter. Fagredaksjonene innad i NDLA, erstatter dermed den evalueringen som markedet utfører i dag.

Dersom NDLA blir en suksess, ser vi tre klare effekter på læremiddelutviklingen i Norge. For det første vil NDLA utgjøre en offentlig finansiert konkurrent til de eksisterende forlagene. NDLA kan dermed føre til at forlagenes satsing på utvikling av læremidler blir kraftig redusert.

Den andre mulige konsekvensen av NDLA, er en direkte følge av den første. Dersom NDLA blir en suksess, vil utviklingen konsentreres rundt materiale på NDLA. Hvilket stoff som ligger på NDLA, vil igjen bestemmes av fagredaksjonene. Konsentrasjonen rundt NDLA vil kunne føre til at mangfoldet i norsk læremiddelutvikling reduseres.

Den tredje mulige konsekvensen av NDLA, som vi trekker frem i denne konsekvensutredningen, er redusert kvalitet. Redusert satsing på læremiddelutvikling fra forlagene, vil føre til at konkurransen forsvinner. Dette vil i sin tur kunne føre til at aktører som NDLA vil kunne bestemme læremiddelutviklingen, uten at disse egentlig har blitt valgt av lærere og elever. Manglende konkurranse vil over tid kunne påvirke kvaliteten negativt.

1 Bakgrunn

På oppdrag fra Den norske Forleggerforening (Forleggerforeningen,) har Econ Pöyry i denne rapporten gjennomført en konsekvensanalyse av satsningen Norsk Digital Læringsarena (NDLA). Hensikten med analysen er å synliggjøre hvilke mulige konsekvenser NDLA kan få på læremiddelutviklingen i Norge.

Arbeidet har vært gjennomført i perioden 9. november 2007 til 23. november 2007. I løpet av prosjektperioden har vi gjennomgått tilgjengelig informasjon om NDLA, og om læremiddelmarkedet i Norge. Den relativt korte tidsrammen har imidlertid gjort at vi ikke har kunnet produsere egne data. Analysen er derfor basert på offentlig tilgjengelige kilder, samt opplysninger vi har fått direkte fra Forleggerforeningens medlemmer.

Denne konsekvensutredningen utreder mulige konsekvenser av NDLA på læremiddelutviklingen i Norge. Den sier derfor lite om sannsynligheten for at de mulige konsekvensene vil inntreffe. Usikkerheten rundt effektene av NDLA, er i stor grad knyttet til hvorvidt prosjektet vil bli en suksess.

Vi tror utviklingen i læremiddelmarkedet går i retning av økt bruk av digitale læremidler. Denne utviklingen er uavhengig av hvorvidt man velger videre satsing på NDLA, eller om man går for en annen løsning. Effektene vi peker på i denne rapporten er spesifikt knyttet til NDLA og måten denne er finansiert og organisert på. Effektene vi peker på, er derfor i liten eller ingen grad, knyttet til overgangen til digitale læremidler som sådan.

2 Markedet for læremidler

Ifølge reformen *Kunnskapsløftet* skal alle elever utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse, for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet. For å nå dette målet er det lagt opp til lokal valgfrihet når det gjelder arbeidsformer, læremateriell og organisering av opplæringen. I dette kapitlet skal vi se nærmere på læremidler som anvendes i den videregående skole. Hva slags læremidler brukes, og hvordan etterspørres, utvikles og distribueres disse?

2.1 Hva er læremidler?

Læremidler i den videregående skolen er grovt sett alle hjelpemidler som brukes for å oppnå de målene utdanningsmyndighetene har satt for elevene. Det grunnleggende behovet læremidlene skal tilfredsstillere, er kunnskap.

Læremidler omfatter et vidt spekter av produkter. Utformingen varierer etter hva slags fag de benyttes i, og læremidlene kan både være trykte og digitale. Den største gruppen læremidler, har tradisjonelt vært, og er, lærebøker. En undersøkelse gjennomført av Høgskolen i Vestfold i 2005¹ viste at praksisen med lærebok i hvert enkelt fag sto sterkt. I tillegg til læreboka, ble det registrert bruk av blant annet arbeidshefter, fotokopier, andre trykte medier, IKT og internett, transparente og tavle.

Trykte bøker utgjør altså fortsatt den største gruppen læremidler, men vi ser at bruk av digitale læringssystemer er i sterk utvikling. Utviklingen av NDLA er et eksempel på det. I beskrivelsen av markedet for læremidler, skal vi avgrense oss til trykte og digitale læreprodukter. Vi vil ikke beskrive andre typer læremidler, som fotokopier, tavle og så videre.

Lærebøker og digitale læremidler kan i utgangspunktet være både substitutter og komplementære produkter. En trykket lærebok i norsk kan lett erstattes av annen lærebok i norsk. Tilsvarende kan informasjon om for eksempel Henrik Ibsen fra én digital arena, erstattes med liknende informasjon på en annen digital arena. I tillegg kan også informasjonen i én trykket lærebok erstattes av tilsvarende informasjon på Internett. Det eksisterer med andre ord en konkurranseflate mellom informasjon, på tvers av teknologi og grensesnitt.

Hvorvidt NDLA er et substitutt eller et komplementært produkt til andre læremidler, har stor betydning for virkningen av satsningen. Vi forstår at NDLA har som ambisjon å dekke hele læreplanen innenfor de enkelte fag, og dermed vil være et substitutt til eksisterende læremidler. Vi vil drøfte virkningene av NDLA i kapittel 4.

2.2 Verdikjeden for læremidler

En rekke aktører er involvert i prosessen som ligger bak valget av hvilke læremidler elevene til slutt benytter seg av i undervisningen.

¹ Skjelbred, D., Solstad, T., Aamotsbakken, B. (2005): *Kartlegging av læremidler og læremiddelpraksis*, Høgskolen i Vestfold.

Når man skal forstå verdikjeden for læremidler, kan det være hensiktsmessig å skille mellom tre ulike dimensjoner:

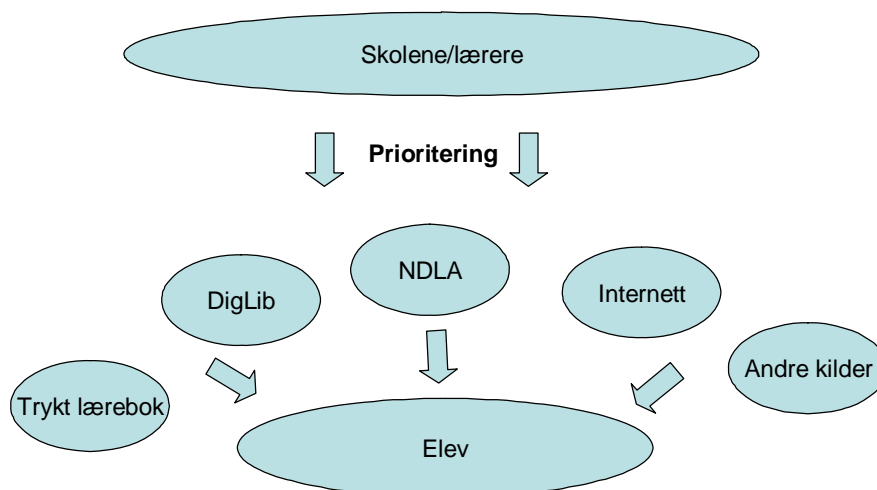
- Prioritering av læremidler
- Finansiering av læremidler
- Utvikling og distribusjon av læremidler.

Nedenfor skal vi kort redegjøre for hvordan disse tre dimensjonene er organisert.

2.2.1 Prioritering av læremidler

Elevene blir som nevnt overfor presentert for en rekke alternative læremidler i undervisningen. Det kan være trykte bøker, ulike digitale lærearenaer, Internett eller andre kilder. Hvilke læremidler som tilgjengeliggjøres, avgjøres i hovedsak av skolene/lærerne. Det er altså lærerne som etterspør læremidlene, på vegne av elevene. Figur 2.1 illustrerer hvordan prioriteringen av læremidler skjer.

Figur 2.1 Skolen prioriterer



Kilde: Econ Pöyry

Hvilke læremidler som prioriteres, avhenger av flere faktorer, blant annet økonomiske rammer, kvalitet og tilgjengelighet. Nedenfor skal vi gi en kort redegjørelse for hvordan læremidler i den videregående skole finansieres.

2.2.2 Finansiering av læremidler

Sluttbrukeren av læremidler er elever og lærere. Tradisjonelt har elevene i den videregående skole selv betalt for størstedelen av læremidlene som benyttes. I forbindelse med behandlingen av Statsbudsjettet for 2007 ble det besluttet at læremidler for elever i videregående skole skal være gratis. Innføringen startet fra høsten 2007. Fra og med høsten 2009 vil alle elevene i videregående skole være sikret gratis læremidler.

Følgende ble uttrykt i Stortingsproposisjonen hvor forslaget om gratis læremidler ble lansert:

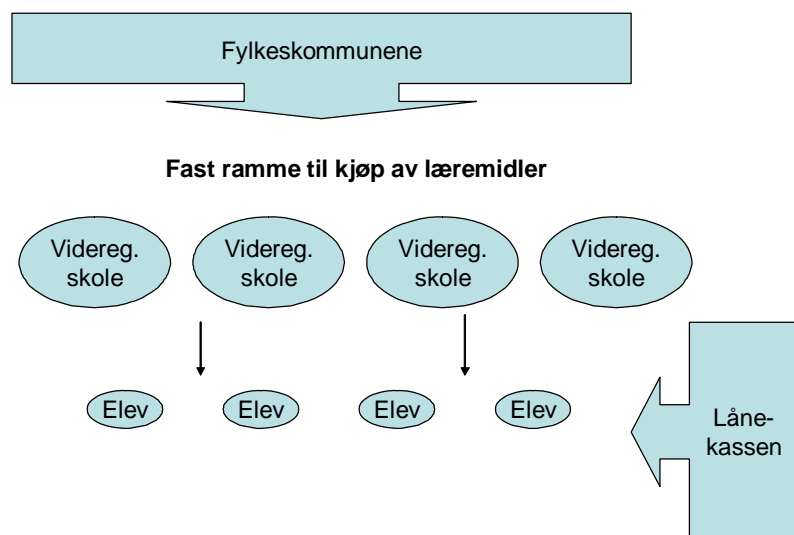
”Regjeringa vil innføre gratis læremiddel for elevar i vidaregåande opplæring. Regjeringa har lagt vekt på å finne ei ordning som i best mogleg grad stimulerer til utviklingsorienterte og kvalitetsmedvitne skoleeigarar og skolar. Ein viktig føresetnad er også tilrettelegginga av Kunnskapsløftet for lokal valfridom når det gjeld bruk av læremiddel. For elevane skal læring vere utfordrande, interessant og motiverande, og Regjeringa kjem dette i møte ved å leggje til rette for auka bruk av digitale læremiddel. På den måten kan elevane tileigne seg læring på nye måtar og sjå nye dimensjonar av det dei skal lære.”²:

Ordningen med gratis læremidler er altså todelt. Fylkeskommunene er ansvarlig for at elevene får nødvendige trykte og digitale læremidler. Fylkeskommunene bestemmer selv hvordan gratisordningen skal organiseres. Rundt 75 prosent av de avsatte midlene, som for 2007 utgjorde drøye 370 millioner kroner, skal disponeres av fylkeskommunene. De resterende 25 prosentene kanaliseres gjennom Statens lånekasse for utdanning i form av et ikke-behovsprøvd stipend. Stipendet skal være med på å dekke utgifter som elevene har til andre læremiddel og nødvendig individuelt utstyr.

Midlene som er budsjettet til innføringen av gratis læremidler, vil variere fra år til år i perioden ordningen innføres. I 2008 og 2009 har Kunnskapsdepartementet budsjettet henholdsvis 167,3 og 356,4 millioner kroner som skal overføres til Fylkeskommunene. Fra og med 2010 er det budsjettet med 266,4 millioner kroner.

Figur 2.2 illustrerer hvordan læremidler i den videregående skole finansieres etter at ordningen med gratis læremidler er fullt ut implementert.

Figur 2.2 Fylkeskommunene finansierer kjøp av læremidler i den videregående skole



Kilde: Econ Pöyry

Overgangen fra en verden der elevene selv betalte for læremidlene, til en verden der den økonomiske byrden faller på det offentlige, har betydning for hvordan læremidler kjøpes inn. Tidligere sto skolene ikke overfor noen direkte økonomiske begrensninger

² Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007) fra Kunnskapsdepartementet.

når valg av læremidler ble foretatt. Nå, når skolene vil finansiere læremidlene, er det grunn til å tro at de vil forsøke å kjøpe inn læremidler med høyest kvalitet per krone.

Når de videregående skolene må kjøpe inn læremidler med utgangspunkt i en fastsatt ramme, tvinges skolene til å avveie kvalitet på læremidler mot andre utgifter skolen har. Dersom skolenes rammer for innkjøp av læremidler er snevre, er det grunn til å tro at kvaliteten på læremidlene vil svekkes. Vi skal diskutere kvaliteten på læremidler nærmere i kapittel 4.

2.2.3 Utvikling og distribusjon av læremidler

Læremidler kan som nevnt deles inn i trykte og digitale læremidler. Både utviklingen og distribusjonen av henholdsvis trykte og digitale læremidler er forskjellig. Figur 2.3 illustrerer forskjellen.

For trykte læremidler er det vanlig at en innholdsleverandør, typisk lærebokforfatteren, forholder seg til et forlag som er ansvarlig for utgivelsen. I fellesskap utvikler innholdsleverandøren og forlaget den konkrete læreboka. Forlaget distribuerer deretter lærebøkene til skolene direkte eller via bokhandlere. Før ordningen med gratis læremidler i den videregående skole, var det vanlig at elevene kjøpte de nødvendige læremidlene i bokhandelen.

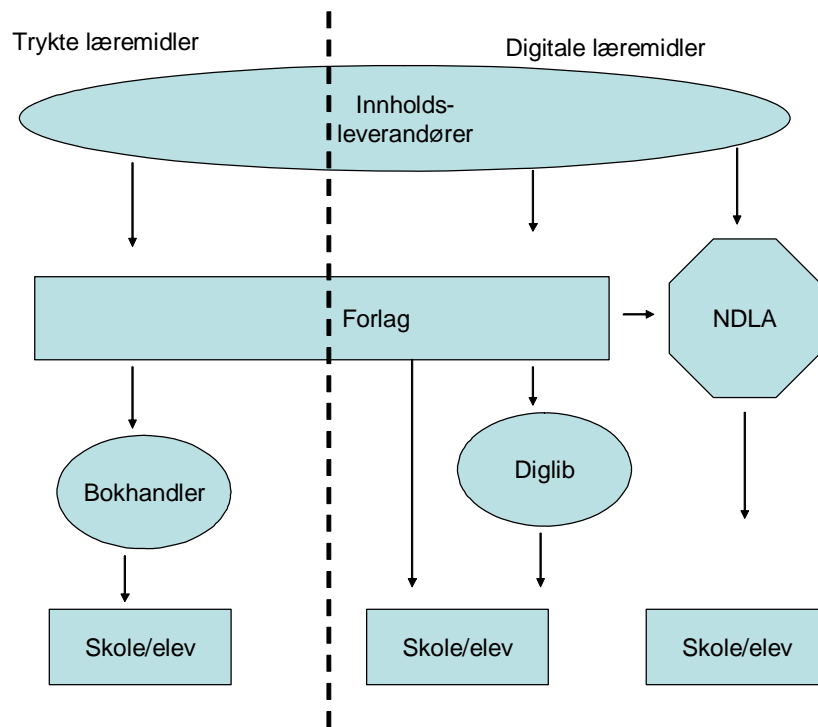
For digitale læremidler er distribusjonen vesentlig forskjellig fra trykte læremidler. De digitale læremidlene distribueres gjennom ulike internettportaler. Denne distribusjonsformen er relativt ny, men det finnes allerede flere plattformer. Alle de store forlagene har egne portaler der digitale læremidler tilbys. I tillegg finnes Diglib og NDLA.

Diglib er et samarbeid mellom forlagene Cappelen Damm, Gyldendal, Aschehoug og Det norske samlaget samt Grieg Music Education, som utvikler internettbaserte undervisningssystemer og It's learning, som er en læringsplattform. Diglib er åpen for alle leverandører av læremidler og læringsplattformer. Portalen ble åpnet så sent som 7. november 2007 slik at erfaringsgrunnlaget knyttet til bruken er svært begrenset.

NDLA er det offentlige tilbud av digitale læremidler. Vi skal gi en nærmere beskrivelse av NDLA i kapittel 3 nedenfor.

Bruken av de digitale plattformene gjør at bokhandlernes rolle blir mer usikker. Også utviklingen av digitale læremidler kan skje på andre måter enn det som er vanlig for utvikling av trykte lærebøker. For eksempel kan innholdsleverandøren tilgjengeliggjøre læremidler direkte på portalen uten bruk av forlag. Figur 2.3 nedenfor illustrerer forskjellen mellom utvikling og distribusjon av henholdsvis trykte og digitale læremidler.

Figur 2.3 *Uvikling og distribusjon av læremidler*



Kilde: Econ Pöyry

Nedenfor skal vi kort beskrive hvordan utviklingen og distribusjonen av henholdsvis trykte lærebøker og digitale læremidler skjer.

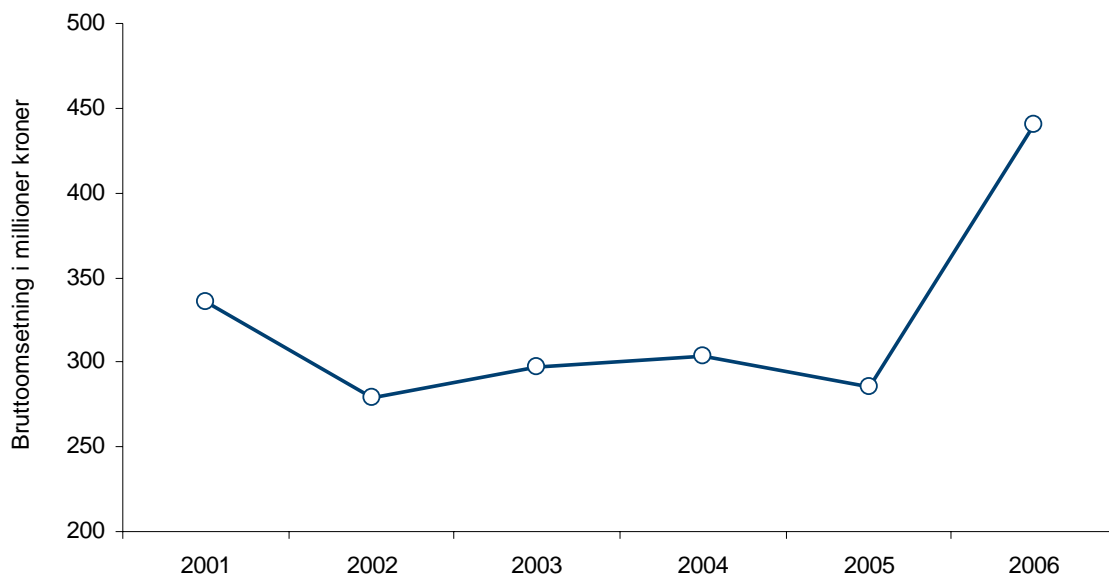
Utvikling og distribusjon av trykte lærebøker

Ifølge tall fra Forleggerforeningen ble det i 2006 omsatt 3304 titler i den videregående skole.³ Av disse var 420 nye av året. Antall nye titler var betydelig høyere i 2006 sammenlignet med tidligere år. I 2005 ble det for eksempel lansert 112 nye titler. Årsaken til det høye antall nye titler var reformen *Kunnskapsløftet*.

Produksjonen av lærebøkene i den videregående skole skjer i alle de norske forlagene. Figur 2.4 viser bruttoomsetningen av lærebøker i den videregående skole fra 2001 til 2006.

³ Forleggerforeningens bransjestatistikk for 2006.

Figur 2.4 *Bruttoomsætning for salg av bøker i den videregående skole i perioden 2001-2006*



Kilde: Forleggerforeningen

Omsetningen av lærebøker i den videregående skole har variert fra snau 300 millioner kroner til nesten 450 millioner kroner årlig i perioden 2001 til 2006. Den høye omsetningen i 2006 kan forklares med reformen *Kunnskapsløftet*, som økte behovet for nye lærebøker i den videregående skolen.

Distribusjonen av lærebøker skjer i all hovedsak gjennom bokhandlere.

Utvikling og distribusjon av digitale læremidler

Utviklingen av digitale læremidler skjer i stor grad på samme måte som trykte læremidler. Forskjellen knytter seg til formatet, ikke innholdet. Som nevnt finnes det i dag flere teknologiske plattformer for digitale læremidler, både forlagenes egne portaler, forlagenes felles åpne plattform (Diglib) og NDLA.

3 **Utformingen av NDLA**

Nasjonal digital læringsarena (NDLA) er et fellesprosjekt mellom alle fylkeskommunene (unntatt Oslo) og Staten. Hensikten er å tilby gratis elektroniske læremidler til elever og lærere i den videregående skolen. Prosjektet er i en utviklingsfase. Ved utgangen av 2007 skal NDLA tilby faginnhold som dekker målene i læreplanen for helse- og sosialfag, norsk og naturfag for Vg1.

Fra myndighetenes side er opprettelsen av NDLA et viktig skritt i arbeidet mot gratis digitale læremidler i skolen.⁴

NDLA ble en realitet i forbindelse med at det i revidert nasjonalbudsjett 2006, ble bevilget 50 millioner kroner til digitale læremidler.

3.1 **NDLAs mål**

Målene for NDLA satsingen er definert i Prosjektplan for NDLA.⁵ Et overordnet mål ble definert slik:

- NDLA skal sikre kvalitet, omfang, bredde og tilgjengelighet i tilbudet av digitale læremidler

I tillegg ble det definert både effektmål og resultatmål.

Effektmål ble definert som følgende:

- NDLA skal fremme delingskulturen i skolen og bidra til å utvikle skolene som lærende organisasjoner
- NDLA skal øke bestillerkompetansen til skoleelever og fagmiljø knyttet til videregående opplæring
- NDLA skal bidra til en sterkere grad av tilpasset opplæring
- NDLA skal øke lærernes kompetanse i bruk av digitale læremidler i undervisningen
- NDLA skal muliggjøre at digitale læremidler kan erstatte tradisjonelle lærebøker
- NDLA skal bidra til å nå målet om gratis læremidler i videregående opplæring

Resultatmålene ble definert slik:

- NDLA skal etablere en organisasjon som tilbyr fritt tilgjengelige digitale læremidler som på lengre sikt dekker læreplanens mål for alle fag og fagområder
- NDLA skal tilby gratis digitale læremidler som dekker læreplanens mål i norsk og naturfag til høsten 2007
- NDLA skal gi en inngang til digitale læremidler uavhengig hva slags digital læringsplattform som brukes

⁴ Uttalt av Statsminister Jens Stoltenberg i forbindelse med åpningen av NDLA.

⁵ Prosjektplan for NDLA, 16. februar 2007.

3.2 NDLAs organisering

NDLA er bygget opp slik at utviklingen av læremidlene delvis skal foregå ved egenutvikling, og delvis ved kjøp av innhold i markedet. Dette er organisert ved at det er egne redaksjoner for de ulike fagområdene, og at det kjøpes inn innhold etter anbudsrunder.

Formelt er NDLA organisert gjennom fem nivåer.

- Eier
- Styringsgruppe
- Prosjektgruppe
- Fagredaksjoner
- Fagnett.

Forum for fylkesutdanningssjefer er definert som ansvarlige og *eiere* av NDLA.

Styringsgruppen skal etablere og følge opp prosjektledelsen. I tillegg skal styringsgruppen sette mål for leveranser og legge økonomiske rammer for aktiviteten.

Prosjektgruppen har ansvar for å etablere og følge opp fagredaksjonene.

Fagredaksjonene har ansvaret for innholdet på NDLA-portalen. NDLA-prosjektet har foreløpig opprettet tre redaksjoner, for fagene Norsk, Naturfag og Helse og Sosial. Disse tre redaksjonene har hatt ansvar for kjøp og utvikling av digitale læremidler for sine respektive fag.

Redaksjonene skal dels levere egenprodusert innhold til gitt fagområder, dels bestille innhold fra eksterne miljø og dels bestille innhold produsert av interne nettverk utenfor redaksjonen. Det er bestemt at 40 prosent av midlene som settes av til utvikling av læremidler, skal gå til eksternt kjøp. Dette skal trygge den langsiktige utviklingen av markedet og eksterne miljøer.

4 Mulige konsekvenser av NDLA

NDLA er organisert på den måten at NDLA selv både bestiller, kvalitetssikrer og også produserer en del av stoffet som gjøres tilgjengelig. I dette avsnittet vil vi vurdere hvordan NDLA påvirker markedet for læremidler. Vi vil spesielt vektlegge at NDLA påvirker markedet ved at finansieringsmodellen endres, at prioriteringene for læremidler endres og at utviklingen av læremidler potensielt endres i betydelig grad som følge av NDLA.

4.1 Finansiering av læremidler og NDLA

Frem til i dag har markedet for læremidler til videregående opplæring vært et fritt marked. I det legger vi, at utvikling og produksjon av læremidler har foregått i et samspill mellom forfattere og forlag. Det har deretter vært slik at lærere og skolene har satt opp læremidler som de mener elevene skulle benytte i undervisningen. Utvelgelsen har i stor grad gått på å finne de læremidler, herunder lærebøker, som var best tilpasset det undervisningsopplegget skolene hadde i de enkelte fag. Det er grunn til å tro at skolene har hatt et delmål om å gjøre gode valg på vegne av elevene. Det vi si at skolene valgte læremidler som hadde et rimelig forhold mellom kvalitet og pris. Det har allikevel vært slik at skolene, frem til nå, har kunnet velge dyrere læremidler, for å oppnå høyere kvalitet, uten at dette har fått økonomiske konsekvenser for skolene.

Som vi beskrev under avsnitt 2.2.2, vil finansieringsmodellen for læremidler nå endre seg, som en følge av at læremidler fremover skal betales av det offentlige. Det betyr at skolene, når de velger læremidler, vil søke å oppnå mest mulig for pengene, i krysningen mellom pris og de budsjetter skolene disponerer.

NDLA er finansiert gjennom direkte bevilgninger fra fylkeskommunene og staten. Som en følge av finansieringen kan NDLA benyttes fritt av elever og lærere i den videregående skolen. For skolene er det dermed ingen kostnader forbundet med å benytte NDLA i undervisningen. NDLAs finansieringsmodell har flere potensielt skadelige effekter på læremiddelmarkedet. Vi vil i det følgende gjennomgå de mest sentrale.

Volumeffekter som følge av finansieringsmodellen

Å utvikle nye læremidler er forbundet med betydelig risiko. Innenfor flere fag i den videregående skole blir det utviklet 5-6 ulike sett med lærebøker fra forlagene. Risikoen består i, at forlagene ikke vet om deres versjon av læremiddelet vil bli valgt i konkurransen med de andre forlagene. Et læremiddels suksess avgjøres ved at skolene mener ett læremiddel er bedre på pris og kvalitet enn alternativene.

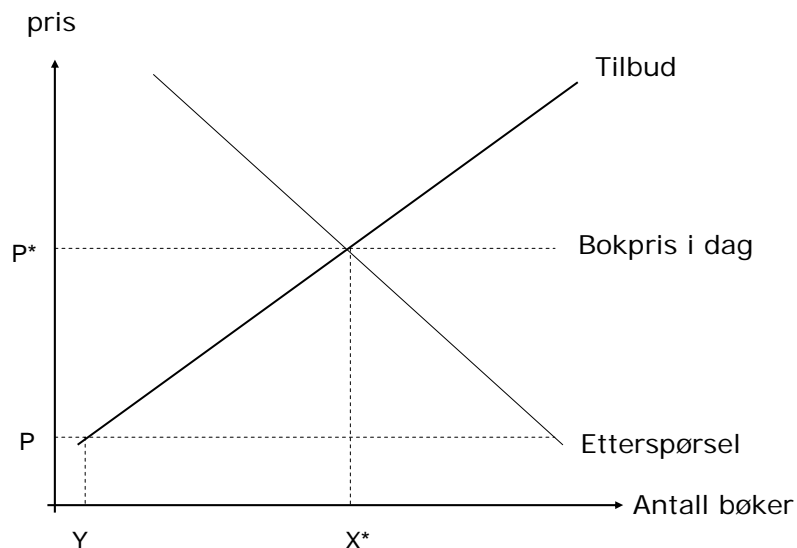
Utvikling av en lærebok kan koste et forlag mange millioner kroner⁶. Prosessen krever et utstrakt samarbeid med forfatter. Om forlagene velger å satse på å utvikle ett nytt læremiddel, avgjøres derfor av om forlagene regner det som sannsynlig at inntektene fra salg av læremiddelet vil være høyere enn utviklingskostnadene.

⁶ Econ Pöyry har fått tilgang til eksempler på kostnadsdata for utvikling av lærebøker. Dette vil være konkurranse-sensitiv informasjon, og kan derfor ikke gjengis i rapporten.

På samme måte som for forlaget, tar forfatterne av lærebøker en del av risikoen ved å utvikle nye læremidler. Grunnen til dette er at forfatterens inntekter er knyttet opp til salget av skolebøkene i form av royalti. Dersom utsiktene til å tjene penger på læremiddelutvikling reduseres, vil sannsynligvis også fagmiljøet av skolebokforfattere reduseres.

NDLA vil fremstå som et gratis alternativ til forlagenes læremidler. Det er derfor slik, at NDLA kan bli valgt av skolene selv om NDLA er dårligere enn alternativene. Dette er en utfordring som følger direkte av finansieringsmodellen til NDLA. Skolene kan ikke velge vekk NDLA og isteden bruke pengene på alternative læremidler som de mener er bedre. Dette er fordi midlene aldri tar veien via skolene. Det er isteden bestemt på fylkeskommunalt/statlig nivå, at en del av midlene til læremidler skal benyttes til NDLA. For skolene vil dette få den konsekvens at de ikke kan velge fritt mellom ulike læremidler. Dette skyldes at de midler som bevilges til NDLA vil gå på bekostning av skolens rammer til læremidler.

Figur 4.1 Etterspørsel etter læremidler som følge av NDLA



I Figur 4.1 har vi illustrert hvilken effekt NDLA kan få på etterspørselen etter lærebøker og alternative læremidler til NDLA. Siden NDLA vil være et fritt tilgjengelig læremiddel, må alternative læremidler prises svært lavt, for å konkurrere direkte med NDLA. Dette kan illustreres som et etterspørselsskift i markedet.

Forlag som vurderer å satse på utvikling av et nytt læremiddel, må ta hensyn til de nye etterspørselsforholdene. Mens de tidligere kunne forvente å selge X^* til pris P^* i figuren, vil de med NDLA forvente å kun selge Y til pris P i figuren. NDLA kan dermed få en utilsiktet mengdeeffekt i det totale markedet for læremidler, som følge av to forhold.

For det første vil skolene vurdere eksisterende læremidler opp mot NDLA. Dersom NDLA vurderes som et akseptabelt alternativ vet skolene at dette er gratis. De vil dermed ha en klar preferanse for dette alternativet, fremfor å betale for bruken av andre læremidler. NDLA kan dermed få den konsekvens at "bunnen faller ut" av markedet for læremidler og at omsatt mengde faller betydelig.

Den andre konsekvensen er at forlagene, i sin kalkulering, vil ta hensyn til at de skal konkurrere med et gratis alternativ. Det er grunn til å tro at kalkylene i større grad enn tidligere vil ende i at utviklingen av nye læremidler ikke blir lønnsom. NDLA får dermed den konsekvens at det utvikles færre læremidler enn tidligere.

Begge mengdeeffektene vi peker på her, må betraktes som usikre størrelser. Den største usikkerheten ligger i vurderingen av om NDLA blir en suksess eller ikke. Blir NDLA en lite vellykket satsing, så vil NDLA også fremstå som et dårlig alternativ til alternative læremidler, selv om NDLA vil være gratis for brukerne. Vi legger imidlertid til grunn at en sats på NDLA med det mål at denne skal bli en suksess. I så fall bør en også ta med i vurderingen at NDLAs finansieringsmodell vil føre til store endringer i læremiddelmarkedet.

4.2 Utvelgelse av læremidler og NDLA

Vi har beskrevet hvordan utvelgelsen av læremidler foregår. Før innføringen av gratis læremidler, var det lærerne og skolene i videregående skole som valgte ut læremidlene, og elevene som kjøpte og betalte for læremidlene. Når skolebøker finansieres av fylkeskommunene, endres dette til at læremidlene både velges ut og betales gjennom skolen.

NDLA følger en helt annen modell. Organiseringen av NDLA med fagredaksjoner innebærer en annen utvelgelsesform. Dette følger av at NDLA både er bestiller, utfører og kvalitetssikrer for innholdet som ligger på NDLA. En slik endring kan få betydning for kvaliteten på læremiddelutviklingen i Norge.

Kvalitetseffekter av NDLA

I et markedsbasert system foregår kvalitetssikringen som en del av markedsløsningen. Forlagene bestreber seg på å lage best mulig læremidler. Motivasjonen for dette er at de beste læremidlene vil ha størst mulighet til å bli valgt ut av skolene. Vurderingen av kvaliteten på læremidlene foretas altså ikke av forlagene, men av skolene. Hvis skolene anser forlagenes læremidler for å holde lav kvalitet, så velger de å benytte andre. Kvalitetssikringen i det markedsbaserte systemet, ligger dermed i at bestillerrollen og utførerrollen holdes atskilt.

NDLA finansieres ikke direkte av brukerne. Isteden forsøker NDLA å lage et best mulig produkt innenfor den rammen de har fått tildelt. Hvis NDLA blir forsinket, ikke kan levere et produkt som er bedre enn alternativene, eller får andre kvalitetsmessige effekter, vil dette ikke ha noen direkte konsekvenser for NDLAs finansiering. Konsekvensene blir heller at kvaliteten på tilbudet blir dårligere, enn det som var forutsatt da pengene til NDLA ble bevilget. Det ligger ikke innenfor rammen av dette prosjektet å vurdere kvaliteten på NDLA som sådan. Vi har allikevel registrert at prosjektet er blitt forsinket, og at omfanget på satsingen er blitt redusert. Innenfor en markedsbasert modell, ville dette medført at NDLAs inntekter hadde blitt vesentlig redusert. Innenfor et system med bevilgninger, kan en tenke seg to utfall. Det ene utfallet er at prosjektet tildeles mer midler for å sikre nødvendig kvalitet og omfang. Det andre utfallet er at en kutter i bevilgningene siden NDLA ikke har levert det som var forutsatt.

Kvalitetsdimensjonen av NDLA kan potensielt bli betydelig. Dette er fordi NDLA finansieres innenfor offentlige budsjetter. Når midlene først er bevilget til NDLA så påløper kostnadene for det offentlige. Det offentlige kan derfor i begrenset grad benytte midlene på annen måte dersom kvaliteten på NDLA blir for dårlig.

Skoleelever er de som vil berøres av kvalitetsproblemer i NDLA. Hvis fagredaksjonene i NDLA ikke får organisert og produsert innhold som er av høy kvalitet på NDLA, så vil elevene stå igjen med et dårligere læremiddeltilbud. Siden pengene vil være benyttet til å finansiere NDLA, vil skolene i mindre grad kunne velge seg bort fra NDLA og over til alternative læremidler.

Et vesentlig spørsmål blir derfor om en tror NDLA vil bli en suksess hva gjelder kvalitet eller ikke. Generelt vil det være slik, at et skille mellom bestiller og utfører vil være bedre egnet til å sikre høy kvalitet på en tjeneste, enn at kvalitetssikrerfunksjonen utføres av den samme som produserer og leverer en tjeneste. At NDLA fungerer på sistnevnte måte, er delvis et resultat av finansieringsmodellen, og delvis et resultat av organiseringen med egenprodusert innhold.

Et spesielt trekk ved NDLA er at innholdet på plattformen skal kunne kompletteres av brukerne. Vi forstår dette som at lærere eller elever med kunnskap innenfor et område, kan komplettere stoffet med egenprodusert innhold, inspirert av nettleksikonet Wikipedia. Vi forstår at hensiktene med dette er at NDLA på denne måten skal dekke fagområdene på en mer fyldig måte.

Det kan reises spørsmål ved om den tilleggsinformasjon som kompletteringen medfører, vil ha den kvalitet som kreves av et læremiddel. Forlagene beskriver utviklingen av et læremiddel som en komplisert og sammensatt prosess. Selv om enkelte lærere eller andre kan produsere innhold av høy kvalitet, bør kan det være at denne bør gjøres atskilt fra selve læremidlene.

4.3 Utvikling av læremidler og NDLA

Dersom en ser på organiseringen av NDLA, vil en finne ut at institusjonen ligner mye på et forlag, med egne fagredaksjoner og produksjon av innhold i samarbeid med eksterne miljøer. Den vesentlige forskjellen ligger i at NDLA ikke er finansiert av at brukerne velger å benytte NDLAs tjenester. Isteden er NDLA finansiert direkte over offentlige budsjetter. Dersom NDLA blir en suksess, så vil NDLA få stor innvirkning på den videre utviklingen av læremidler i Norge. I tillegg til kvalitets- og mengdevirkningene vi har trukket frem over kan det være fornuftig å se direkte på hvilke effekter NDLA vil ha på mangfoldet av læremidler.

Mangfoldseffekter av NDLA

Det kan ofte være slik at mangfold kan stå i kontrast til enkelhet og kortsiktige betraktninger om å få mest mulig ut av knappe ressurser. Vi vil illustrere dette med en sammenligning med markedet for nettaviser.

En kunne tenke seg at myndighetene mente at dagens tilbud av nettaviser var for dårlig. For å påskynde utviklingen opprettet staten en egen nettavis, som skulle konkurrere med de private. Denne offentlig drevne nettavisen kjøpte noe innhold fra avisene, og produserte noe innhold selv. Dersom den offentlige nettavisen fikk samme finansieringsmodell som NDLA, ville den bli finansiert direkte over offentlige budsjetter. Det kan dermed være at den offentlig drevne nettavisen ville ha blitt en suksess. Den ville imidlertid ikke ha konkurrert på like vilkår med de private nettavisene. I verste fall ville opprettelsen av den offentlig drevne nettavisen, føre til at de private nettavisene ikke lengre ble lønnsomme. Opprettelsen ville i så fall føre til at mangfoldet ville ha blitt redusert. På relativt kort sikt ser en altså at en vil oppnå det

motsatte av hva som ville vært det opprinnelige formålet, nemlig å få et bedre tilbud av nettaviser. Mediemangfold blir ansett som så viktig at dette er beskyttet av et eget tilsyn (Medietilsynet), som forvalter medieeierskapsloven. Hensikten med denne loven er å sikre spredt eierskap til mediene i Norge. Medieeierskapsloven legger til grunn at det er en tett sammenheng mellom spredt eierskap i mediebedrifter og ytringsfrihet.

Mangfoldseffekten av NDLA, skyldes at NDLA vil redusere satsingen på læremidler hos de private forlagene. Den reduserte satsingen skyldes at NDLA vil påvirke lønnsomheten av satsingen på læremidler hos forlagene. Mangfoldet vil dermed bli redusert som følge av at NDLA påvirker etterspørselen i markedet for læremidler.

NDLA kan bli valgt som en følge av finansieringssystemet. Fylkeskommunene og Staten vil i sine bevilgninger til læremidler ta hensyn til at NDLA eksisterer, og allerede er finansiert over offentlige budsjetter. Skolenes budsjetter til læremidler, tar dermed hensyn til at elevene allerede har et gratis tilgjengelig tilbud gjennom NDLA.

NDLAs innhold er bestemt av fagredaksjonene under NDLA. Fagredaksjonene i NDLA erstatter dermed den funksjon som lærerne tidligere hadde. Fagredaksjonene velger ut stoff som skal tilgjengeliggjøres over NDLA, mens det tidligere var lærerne som vurderte om læremidlene var egnet til å bli benyttet i undervisningen. Fokuseringen rundt NDLA og fagredaksjonene i NDLA, vil altså kunne føre til en ensretting.

Satsingen på NDLA, er ikke vesentlig forskjellig fra en situasjon der det offentlige tok over fremskaffelse av lærebøker selv. Dette kunne gjøres ut fra en tanke om, at hvis det offentlige satset alle ressurser på en lærebok, så ville denne ene satsingen kunne bli bedre enn satsing på alternative lærebøker fra forlagene.

Ensretting av læremidler kan utfordre viktige prinsipper for meningsmangfold. Mest sannsynlig finnes det ingen læremidler, som ut fra objektive kriterier kan sies å være bedre enn andre. Som et eksempel vil noen foretrekke én beskrivelse av historiske begivenheter, mens andre vil foretrekke en annen. Mangfold kan i seg selv ha betydelig verdi innenfor læremiddelproduksjon. NDLA kan utfordre disse verdiene, ved at innholdet på plattformen velges på vegne av brukerne.

NDLA har foreløpig ikke har ført til de ensrettende effektene vi beskriver her. Dette er altså mulige effekter av NDLA, som vil følge av NDLAs innretning, og at prosjektet samtidig vil bli en suksess. Med suksess mener vi her, at NDLA vil nå sine ambisjoner om å bli et alternativ til dagens læremidler, og at NDLA vil bli benyttet.

5 Avslutning

I denne rapporten har vi beskrevet mulige virkninger av NDLA på læremiddelutviklingen i Norge. De mulige virkningene er i stor grad knyttet til usikkerhet rundt NDLAs fremtidige suksess. Dersom NDLA blir en suksess, vurderer vi effektene beskrevet i denne rapporten som sannsynlige konsekvenser av NDLA.

Vi tror at digitale læremidler over tid vil erstatte og komplettere skolebøker. Dette vil være en del av en generell samfunnsutvikling mot økende bruk av IKT. Satsing på digitale læremidler kan gjøres på flere måter. Det offentlige kan bidra til utvikling av digitale læremidler gjennom det eksisterende læremidlemiljøet i Norge, eller man kan satse på noe helt nytt. NDLA vil innebære at det offentlige bestiller, produserer, og selv vurderer kvaliteten på, innholdet i læremiddelutviklingen. NDLA er derfor nytt, i den forstand at NDLA forskyver utviklingen fra en markedsbasert læremiddelutvikling til en offentlig styrt læremiddelutvikling.

Utfordringene knyttet til NDLA er delvis knyttet til organiseringen av NDLA, og delvis til finansieringen av NDLA. Problemet ligger i at en innfører en modell som bryter med prinsippet om at læremidler fremskaffes i et marked med konkurranse. NDLA er i realiteten en ordning hvor det offentlige finansierer og innretter en ordning, som er et direkte substitutt til forlagenes læremidler. NDLA kan derfor ta vekk eksistensgrunnlaget fra et allerede eksisterende marked.

NDLA er et forsøk på å erstatte markedsmekanismene i skolebokmarkedet med en offentlig styremekanisme. Denne er bygget opp rundt at fagredaksjonene skal velge ut innhold de mener er best egnet for skoler og elever, og at de samme fagredaksjonene skal bestemme hvilket innhold som skal finansieres.

Dersom NDLA blir en suksess, i den forstand, at NDLA blir benyttet, kan en forvente tre hovedkonsekvenser. Den første er at forlagenes satsing på læremiddelutvikling vil bli vesentlig redusert. Den andre konsekvensen er en følge av den første. Redusert satsing på læremiddelutvikling fra forlagene, fører til at utviklingen blir konsentrert rundt NDLA. En slik konsentrasjon vil føre til redusert mangfold. Den tredje effekten er at konsentrasjon rundt ett miljø som også har til oppgave å vurdere seg selv, vil kunne lede til et kvalitetsproblem. Kvalitetsproblemet kan oppstå fordi NDLA vil mangle den korreksjon som ligger i konkurranse i et marked.

Litteratur

Forleggerforeningen (2007): *Bransjestatistikk 2006*.

Metamatrix (2007): – Värdering av Nasjonal Digital Læringsarena.

NDLA (2007): *Prosjektplan for NDLA – Nasjonal Digital Læringsarena*.

Skjelbred, D., Solstad, T., Aamotsbakken, B. (2005): *Kartlegging av læremidler og læremiddelpraksis*, Høgskolen i Vestfold.

Statistisk Sentralbyrå (2007): *Fakta om utdanning 2007 – nøkkeltall*.