



Notat

Dato: 17.01.2018
Arkivsak: 2016/2086-4
Saksbehandlar: kjebra3

Til: Utval for opplæring og helse
Fylkesutvalet

Frå: Fylkesrådmannen

Fylkeskommunens eigarskap i NDLA – svar på spørsmål

Fylkesrådmannen viser til spørsmål frå Roald Stenseide (Frp) i fylkesutvalet 07.12.17:

«Kva alternativ kan fylkeskommunen bruka i staden for NDLA, og korleis blir kostnadene?
Kan dagens organisering vedk. NDLA bidra til konkurransevriding som gjer at det blir færre og dyrare tilbydarar?»

Fylkestinget har fastsett vedtektene for NDLA. Der heiter det mellom anna:

§ 2 Formål

Formålet er:

- å utvikle fritt tilgjengelige digitale læringsressurser etter opplæringslovens § 3-1, gratis for alle brukere
- å videreutvikle innhold og teknologi gjennom aktiv samhandling og deling

Sidan aktiv *samhandling og deling* er ein viktig del av føremålet, kan ein nok prinsipielt seie at det ikkje finst noko som liknar. Det er nettopp dette som gjer NDLA einestående.

1. Kva alternativ kan fylkeskommunane bruke i staden for NDLA, og korleis blir kostnadene?

Aschehoug er det einaste av dei store forlaga som over tid har satsa på heildigitale læremiddel til vidaregåande opplæring. Forlaget dekkjer inn nokre av faga på NDLA, men langt frå alle. I tillegg er det langt færre læringsressurser i Lokus-læreverka enn det er på NDLA-nettstadane.

Dei andre store forlaga tilbyr først og fremst lærebok + nettressurs. Det er i hovudsak ikkje reine digitale læreverkk som vert tilbydd.

For nettbrettmarknaden tilbyr forlaga til dømes Smartbok eller Unibok¹, også her er det årlege lisensar. Det er kanskje mest elevar i vidaregåande skule med lese- og skrivevanskar som har godt utbyte av desse, i

¹ Mest tilpassa til nettbrett, men kan også nyttast på pc/Mac.

tillegg til elevar i grunnskulen. Desse "bøkene" er framleis noko begrensa i høve til interaktivitet, jamfør med erfaringar frå Slåtthaug vidaregåande skule.

Andre tilbydarar i marknaden spesialiserer seg meir mot innøving av visse ferdigheiter, slik som [Kikora](#) og GeoGebra i matematikk, Kahoot til quiz eller Poio for å knekke lesekode. Dette er ikkje alternativ til heile læreverk, verken analoge eller digitale. GeoGebra er ope og gratis, og NDLA legg óg opp til god bruk av dette verktøyet. Kahoot er gratis, og NDLA er i tett samarbeid med denne tilbydaren.

IKT-Norge v/Heidi Austlid har referert til at "[Norske læremidler er i verdensklasse](#)", men då meiner ho altså i hovudsak verktøy som tar seg av visse ferdigheiter i fag, ikkje heile læreverk, som du finn i NDLA.

HFK kan kjøpe tenester/lisensar frå leverandørar i marknaden, noko som inneber ein signifikant auke i utgiftene. Lisens til eit læreverk kostar minimum kr.1000 for lærar (t.d. Pasioner-spansk frå Aschehougs Lokus), og opptil kr. 5500 for matematikk. Desse utgiftene dekkjer berre eitt års lisens.

Fylkeskommunane betalar kr. 445,- per elev kvart år til NDLA for å oppretthalde og utvikle nye NDLA-fag². Det er ei målsetting for NDLA å utvikle digitale læremiddel for alle fag.

Til samanlikning:

Dersom opplæringsavdelinga skulle kjøpe inn *eitt læreverk* frå Lokus til alle elevar, blir reknestykket slik (med prisane som finst per i dag):

Elevar (God i norsk, no berre som Unibok): kr. 185 per lisens x 18000 elevar = kr 3 330 000,-
Lærarar (God i norsk): kr. 2000 per lisens x 1000 lærarar = kr 2 000 000,-

Til saman kr. 5 330 000,- per år for eitt læreverk frå Lokus
NDLA – alle dei 43 læreverka (og fleire blir det): kr. 445 x 18000 = kr 8 010 000,- per år

Det er nok mogleg å få til konsernavtalar med dei store forlaga, men at det vil koste meir enn noverande satsing på NDLA gjer, er utvilsamt.

Alternativet til å satse på NDLA er å kjøpe inn lisensar frå tilbydarar i marknaden, men det er altså avgrensa kva som finst av digitale læremiddel hjå private leverandørar.

Årsaka til at NDLA i utgangspunktet vart skipa i 2007, var mellom anna at det ikkje var heildigitale læremiddel å få kjøpt, for dei store forlaga satsa på bok + nettressurs då som no. Forlaga tener framleis mykje pengar på å selje fysiske lærebøker til vidaregåande skular.

Sjølv om HFK skulle gå for ei meir lisensorientert innkjøpsordning, vil NDLA i lang tid framover framstå som det beste heildigitale alternativet for mange fag. Fylkeskommunane har dessutan investert over ein halv milliard kroner på opne læremiddel gjennom NDLA.

Hordaland fylkeskommune kjøper inn digitale læreverk frå Lokus til alle lærarar som ønskjer det dersom skulen vurderer det som naudsynt.

2. Kan dagens organisering med omsyn til NDLA bidra til konkurransevriding som gjer at det blir færre og dyrare digitale tilbydarar?

² Dette utgjer 20 % av dei statlege midlane som skal gå til læremiddel generelt

Nokre partar hevdar dette, mellom anna interesseorganisasjonane Forleggerforeningen og IKT-Norge. Sjå her kva NDLA sjølv skriv om dette under: [Fem mytar om NDLA](#).

“Den offentlege satsinga på opne digitale læremiddel er klart innanfor lovpålagt mandat og blir rekna som eigenregi. Finansiering av NDLA er i tråd med EØS-avtalen sine statsstøttereclar. NDLA er eit interfylkeskommunalt samarbeid som utviklar og kjøper digitale læremiddel til bruk i vidaregåande opplæring på oppdrag frå 17 fylkeskommunar. Elevane får tilgang til materialet gratis på NDLA-nettstaden. Dei største forlaga og enkelte bransjeorganisasjonar ønskjer at digitale læremiddel skal finansierast etter ein eksemplar- eller lisensmodell. Det vil seie at berre skular som abonnerer, får tilgang til ressursane. Dei som tener mest pengar på denne modellen, ser derfor på gratis læremiddel på nett som ein konkurransevridande trussel mot forretningsmodellen deira.”

“I tilbakemelding frå [ESA](#) heiter det at NDLA sitt arbeid for innkjøp, utvikling og distribusjon av digitale læremiddel fell inn under det lovgitte mandatet for offentleg utdanning”

“NDLA skal kjøpe tenester i marknaden som sikrar at elevar og lærarar i den vidaregåande opplæringa har fri og open tilgang til ressursar av rett kvalitet.”

“NDLA brukar rundt 66 % av budsjettet i den opne marknaden. Alt innhald blir produsert i tett samarbeid med kommersielle aktørar.”

Forleggerforeningen klaga i 2010 inn den norske stat og NDLA for ulovleg marknadsvridande statsstøtte, men fekk ikkje medhald i ESA. Det er grunn til å tru at dei store forlaga sin “boikott” av mellom anna innkjøpsordninga til NDLA meir er motivert av at dei heller vil selje bøker og lisensar til skulane, enn å produsere opne, digitale læringsressursar sjølv i stor skala. NDLA sitt tilbod av opne, frie læringsressursar er mest sannsynleg i strid med forlaga sitt ønskje om finansiering gjennom lisens, med tanke på dei digitale læreverka forlaga har satsa på.

Det er i hovudsak eit spørsmål om kva for modell ein meiner bør gjelde for digitale læreverk framover.

NDLA er basert på å utvikle og kjøpe inn læringsmateriell lisensiert gjennom [CC-lisensar](#), slik at alle med tilgang til Internett kan bruke og gjenbruke læringsressursane etter visse kriterium.

NDLA følgjer ein internasjonal trend, der læremiddel i større og større grad vert utvikla som OER's eller “Open Educational Resources”³. På same måte som innan musikk- og filmbransjen m.fl. skjer det endringar i høve til korleis læremiddel vert produsert, frikjøpt og distribuert. Denne trenden blir sterkare, og NDLA er ein pioner innan læring i denne samanhengen.

Alternativet til opne læringsressursar er å kjøpe lisensbaserte læringsressursar. Desse er det som regel årlege lisensar på, med tradisjonell copyright. Det tyder at materialet ikkje kan gjenbrukast slik som ved CC-lisensiering.

Dei store forlaga vil ha ein marknad basert på lisensiering og boikottar innkjøpsrundane til NDLA. Som eit alternativ vert det mellom anna vist til kor bra [den danske modellen](#) fungerer. Eit raskt overblikk over <http://materialeplatform.emu.dk/materialer/> viser at modellen inneber større samlingar med ulike verk frå leverandørar, analoge og digitale. Kommunane kan bestille lisensar [etter gitt krav](#), og få dekt opp til 50 % av utgiftene frå eit statleg fond. Det er truleg krevjande for lærarar å orientere seg i denne “materialeplattformen”.

³Les meir: <https://tech.ed.gov/open/>, <https://www.openeducationeuropa.eu>, <https://sparcopen.org/>, <http://iite.unesco.org/>, <https://nb.khanacademy.org/>, <https://iktpraksis.iktcenteret.no/?>

I Noreg vil storbykommunane oppretta NDLA-g for grunnskulen. Det er på bakgrunn av denne utviklinga at vi har fått mykje av den negative mediemerkeemda mot NDLA, då forlaga er redde for at denne utviklinga også vil basere seg på modellen med opne frie læringsressursar. Forlaga har trass i etableringa av NDLA store inntekter i sal av fysiske lærebøker til vidaregåande skule, og vil truleg også ha gode inntekter frå sal av bøker til grunnskulen på trass av eit mogleg NDLA-g. Forlaga blir nøydde til å utvikle digitale læringsressursar om dei vil ha ein plass i læremiddelmarknaden framover og vil då sikre seg at inntektene deira vert høgast mogleg ved at den lisensbaserte modellen vinn fram som modell for grunnskulen.

Dersom dei store forlaga rettar seg etter internasjonale trendar og går med på ein ny betalingsmodell for læringsmateriale, slik som NDLA nyttar, vil dei nok ikkje ha like store inntekter som før, men dei vil ha ein plass i marknaden dersom dei leverer kvalitetsprodukt.

Dersom det offentlege går for ein tilnærma dansk modell, vil leverandørane tene godt på lisensbetaling frå det offentlege. Det er mogleg at dette vil føre til at det blir fleire tilbydarar i marknaden, men i Danmark har dette i hovudsak ikkje vore tilfelle. Det er uansett ein føresetnad at alle dei store forlaga tek den digitale utviklinga seriøst dersom skulesektoren skal få eit skikkeleg digitalt tilbod, og det er ikkje NDLA som fyrst og fremst er hindringa for dette. Det er primært den einsidige satsinga på lærebøker med digitale tilleggslisensar som er forklaringa.

Spørsmålet blir om det offentlege i størst mogleg grad skal leggje til rette for god inntening for forlaga eller sikre ein breiast mogleg tilgang av digitale læremiddel til gunstig pris.

Då er det viktig at den prinsipielle diskusjonen vert teken fyrst – om utviklinga skal vere styrt av modellar basert på kjøp av årlege lisensar eller til frikjøp av ressursar til opne frie læremiddel. I dag brukar fylkeskommunane midlar til innkjøp i begge modellane, men det går mest pengar med til klassiske innkjøp av kopibeskytta digitalt og analogt innhald frå forlag.

Kva ordning vi skal ha vidare, er i høgste grad eit politisk spørsmål, der spørsmål knytt til lærarmedverknad ved produksjon av læremiddel og internasjonale trendar som peikar mot opne læremiddel, bør bli tekne med i diskusjonen.