

Utdanningsdirektoratet

Rapport

Desember 2009

EVALUERING AV TILSKUDD TIL LÆREMIDLER



EVALUERING AV TILSKUDD TIL LÆREMIDLER

Rambøll
Besøksadresse: Hoffsvæien 21-23,
Postboks 427
Skøyen
0213 Oslo
T +47 2252 5903
F +47 2273 2701
www.ramboll-management.no

INNHALDSFORTEGNELSE

1.	Innledning	1
1.1	Kort om bakgrunn for tilskudd til læremidler	1
1.2	Mandat og formål med evalueringen	3
1.3	Begrepsdefinisjoner	3
1.4	Leserveiledning	4
2.	Sammendrag og anbefalinger	5
2.1	Forvaltning av tilskuddsordningen	5
2.2	Behovet for læremidler	5
2.3	Konklusjoner og anbefalinger	6
3.	Metode og datakilder	8
3.1	Dokumentstudier	8
3.2	Kvalitative intervjuer	9
4.	Forvaltning av tilskuddsordningen	11
4.1	Kunnskapsdepartementets retningslinjer for tilskuddsordningen	11
4.2	Praktisering av tilskuddordningen	12
4.3	Hva søkes det om?	15
4.4	Hvilke søknader innvilges?	16
4.5	Hvilke søknader avslås?	18
4.6	Vurdering av ordningen – oppfylles ordningens intensjon?	18
5.	Kartlegging av læremiddelbehovet	24
5.1	Skoleeiers rolle	24
5.2	Behovet for læremidler på smale fagområder/små elevgrupper	25
5.3	Behovet for særskilt tilrettelagte læremidler	28
5.4	Behovet for læremidler til språklige minoriteter	30
5.5	Behov for læremidler – en oppsummering	33
6.	Litteraturliste	34

1. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting presenterer herved sluttrapporten for evalueringen av tilskudd til læremidler. Evalueringen er gjennomført i tidsrommet september - desember 2009 på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (UDIR).

Norsk utdanningspolitikk på læremiddelfeltet baserer seg i utgangspunktet på at kommersielle aktører produserer og tilbyr de nødvendige læremidlene. Forutsetningen for at kommersielle aktører skal finne det regningssvarende å utarbeide læremidler er at det finnes et marked av en viss størrelse. Utfordringer i denne sammenheng er at det finnes fag- og elevgrupper som er av en slik størrelse at kommersielle aktører ikke nødvendigvis finner det markedsmessig forsvarlig å tilby tilrettelagte læreverk og/eller læremidler for alle elever.

UDIR har nasjonalt ansvar for den statlige innsatsen på læremiddelområdet. Dette gjøres gjennom å medvirke til at det blir utviklet og produsert læremidler til alle elevgrupper, inkludert de som er for små til at det er kommersielt grunnlag for å produsere læremidler. Tilskuddsordningens målsetting er at det gjennom tilskudd til læremidler utvikles læremidler på områdene

- smale fagområder/små elevgrupper
- særskilt tilrettelegging
- språklige minoriteter

Tilskudd kan gis til produksjon av læremidler for barnehage, grunnskole, videregående opplæring, teknisk fagskole, voksenopplæring på grunnskolens område og på videregående nivå, og for studenter under lærerutdanning. Tilskuddsmottakere er forlag, private institusjoner, og andre miljøer som utvikler og produserer læremidler.

Evalueringen av tilskudd til læremidler har som formål å gi UDIR et kunnskapsgrunnlag når det gjelder hvordan tilskuddsordningen forvaltes, om forvaltningen er i samsvar med målsettingen og behovet for læremidler på de tre ovennevnte områdene. Behovskartleggingen vil imidlertid ikke gi et fullstendig bilde av det samlede læremiddelbehovet, men hvilke generelle og til dels spesifikke tendenser skoleledere og lærere oppfatter som mangler i det nåværende læremiddeltilbudet tilpasset Kunnskapsløftet og nye læreplaner.

Rambøll står alene ansvarlig for anbefalinger og konklusjoner i rapporten.

1.1 Kort om bakgrunn for tilskudd til læremidler

Kunnskapsløftet trådte i kraft i august 2006 og stiller utdanningssektoren overfor nye krav og utfordringer. Reformen fokuserer på å utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse hos elever i norsk skole for at de skal kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet, og medfører en rekke endringer i skolens innhold, struktur og organisering¹. Stortingsmelding nr 16 (2006-2007) *"... og ingen sto igjen"* - Tidlig innsats for livslang læring, skisserer regjeringens innsats for sosial utjevning i det norske utdanningssystemet. Både innføring av reformen og utfordringene knyttet til sosial utjevning krever at skolene arbeider helhetlig og systematisk over tid for å skape et bedre læringsmiljø og god faglig og sosial utvikling for alle elever og læringer. I følge Kunnskapsdepartementet (KD) skal statens bidrag til slike helhetlige utviklingsprosjekter i hovedsak skje gjennom programmet *Kunnskapsløftet – fra ord til handling*.

I forbindelse med Kunnskapsløftet ble det uttrykt fra UDIR at det ville være et sterkt behov for å styrke innsatsen på læremiddelfeltet i en periode på minst 5 år. Dette gjelder både internt i UDIR, og satsning på utvikling av nye læremidler som er tilpasset de nye læreplanene i Kunnskapsløftet. UDIR har som nevnt det nasjonale ansvaret for den statlige innsatsen på læremiddelområdet. I tillegg har UDIR ansvaret for å forvalte tilskudd til utvikling av nye læremidler hvor det ikke er kommersielt grunnlag for produksjon og salg. Tilskuddsordningen ble ikke etablert på

¹ Mye av bakgrunnen for *Kunnskapsløftet* er å finne i Stortingsmelding nr. 30 *Kultur for læring (2003-2004)* hvor ønsket om en kvalitetsheving i norsk skole er hovedfokus:
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20032004/030/PDFS/STM200320040030000DDDPDFS.pdf>

bakgrunn av Kunnskapsløftet, men har eksistert i flere år, og i så måte vært viktig i produksjonen av nye læremidler. Tilskuddsordningen retter seg mot tre områder hvor forlag, private institusjoner og andre miljøer som utvikler og produserer læremidler kan søke om tilskudd. Det kan søkes om tilskudd innenfor tre ulike områder:

- **Læremidler for små elevgrupper og smale fagområder:** Etter innføringen av Kunnskapsløftet er det behov for nye læremidler, eller revidering av eksisterende læremidler på bakgrunn av nye fag og læreplaner. Særlig gjelder dette nyopprettede fag, som ennå ikke har læremidler. Det gjelder også smale fag med små elevgrupper som er avhengige av at det utvikles og produseres læremidler tilpasset deres behov. Alle fag med et årlig elevkull på under 5000 elever /lærlinger på landsbasis defineres som smale fag /små elevgrupper. Dette vil si de fleste programfag og programområder i videregående opplæring, men ikke fellesfagene. Minoritetsspråk som fremmedspråk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring kommer også inn under begrepet smale fag. Tilskuddsordningen omfatter i tillegg basisfag hvor elevtallet er under 1000, samt at ordningen støtter parallellutgaver ved elevtall under 5000².
- **Særskilt tilrettelagte læremidler:** For skoleåret 2009/2010 viser statistikk fra Grunnskolen informasjonssystem (GSI) at drøye 48 000 elever fra 1. til 10. årstrinn får spesialundervisning etter enkeltvedtak. Dette omfatter elever som mottar opplæring i spesialgrupper, som deltar i spesialundervisning ved annen skole eller som mottar undervisning utenfor ordinære grupper³. Elever som ikke får spesialundervisning etter enkeltvedtak, eller følger alternativ opplæring i videregående skole kan også ha behov for særskilte tilrettelagte læremidler. Når det gjelder elever i videregående opplæring som følger såkalt alternativ opplæring viser tall fra SSB at dette utgjorde totalt 3348 elever i 2009⁴. Tallene illustrerer en differensiert elevgruppe med elever med ulike behov når det gjelder tilrettelagt undervisning og særskilt tilrettelagte læremidler. Det fremkommer likevel at det er en stor gruppe elever som har behov for tilrettelagte læremidler, både på grunnskolenivå og i videregående opplæring. Særskilt tilrettelagte læremidler kan være i stedet for, eller i tillegg til, de ordinære læremidlene. Læremidlene kan for eksempel være tilrettelagt med hensyn til språk, skrift og layout. Det utvikles læremidler for synshemmede, hørselshemmede, og multifunksjonelle læremidler for elever med større sammensatte behov og ulike former for funksjonsnedsettelse. Multifunksjonelle læremidler er tilrettelagt for elever med ulike funksjonsnivå, og i form av trykte eller digitale formater for å øke tilgjengeligheten. Multifunksjonelle læremidler skal ivareta deltakelse i fellesskapet, så vel som å bidra til en opplæring tilpasset den enkelte. Elever med behov for særskilt tilrettelegging er en heterogen gruppe, og læremidlene skal ta utgangspunkt i elevenes funksjonsnivå. Det skilles her mellom behov for *enkel* tilrettelegging, behov for *mer omfattende* tilrettelegging, eller behov for *stor grad av individuell tilpasning*⁵.
- **Læremidler for språklige minoriteter:** Minoritetsspråklige elever med svake norsk-kunnskaper eller kort botid i Norge, mangler ofte forutsetninger for å følge den ordinære opplæringen i grunn- og videregående opplæring og i grunnopplæringen for voksne innvandrere. Disse elevene har etter Opplæringsloven rett til tospråklig fagopplæring, eller særskilt tilrettelagt norskopplæring, eventuelt morsmålsopplæring, inntil eleven har tilstrekkelige norskferdigheter til å følge ordinær opplæring. Det er derfor behov for læremidler som er tilpasset tospråklig fagopplæring, herunder Læreplan i grunnleggende norsk og Læreplan i morsmål. Minoritetsspråklige vil ha behov for læremidler og tilrettelegging i et andrespråk- eller minoritetsperspektiv, ved hjelp av læremidler som integrerer språk- og fagopplæring.

² Smale fag/ små elevgrupper- arbeidsplan 2009-2012, Utdanningsdirektoratet

³ <http://www.wis.no/stat09/application/main.jsp?languageId=1>

⁴

http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?Productid=04.02&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=0&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=04

⁵ Oxford Research 2008: Læremidler for alle? Undersøkelse av behovet for særskilt tilrettelagte læremidler

1.2 Mandat og formål med evalueringen

Evalueringen av tilskudd til læremidler har som formål å belyse og vurdere hvordan forvaltningen av tilskuddsordningen fungerer, herunder om tilskuddsordningen er i tråd med de intensjoner og rammer som er lagt til grunn for ordningen. Videre skal evalueringen også belyse behovet for tilskudd, og om tilskuddsordningen fungerer på en slik måte at den dekker læremiddelbehovene på de tre områdene. Evalueringen består av to deler:

1. Evaluering av forvaltningen av tilskuddsordningen

Det overordnede målet med dette evalueringstemaet er å vurdere hvorvidt forvaltningen av tilskuddsordningen er i tråd med retningslinjene, eller om det er behov for å foreta justeringer og/eller forbedringer i retningslinjene for tilskuddsordningen. Evalueringen belyser

- rutiner knyttet til kunngjøring av tilskuddsordningen
- behandling av søknader om tilskudd
- rutiner for tildeling/avslag i perioden 2006-2008
- hvordan retningslinjene og kriteriene for tilskudd etterleves og tolkes
- hva som kjennetegner innvilgede og avslåtte søknader om tilskudd
- hvorvidt innvilgede søknader samsvarer med målsetningene for tilskuddsordningen
- hvordan innvilgede prosjekter følges opp og kontrolleres fra UDIRs side

2. Kartlegging av behovet for læremidler

Målet med denne delen av evalueringen er å kartlegge behovet for læremidler på områdene smale fag/små elevgrupper, multifunksjonelle læremidler og læremidler for minoritetsspråklige barn og elever. Kartleggingen vil belyse hvordan sentrale aktører, herunder skoleledere og skoleeiere, opplever og vurderer det fremtidige behovet for læremidler, herunder samlet behov for behov som særskilt knyttes til tilskuddsordningen. Behovskartleggingen gir ingen prognose for det samlede læremiddelbehovet, men gir et bilde av hvordan læremiddelbehovet vurderes og oppleves av sentrale aktører. I tillegg pekes det på hvilke fagområder og/eller grupper hvor læremiddelbehovet fremdeles ikke er dekket, eller oppleves som ikke dekket, etter informantenes oppfatning.

1.3 Begrepsdefinisjoner

Læremidler

Vi benytter definisjonen fra Opplæringsloven: "Læremiddel vil her seie alle trykte eller ikkje-trykte element, enkeltstående eller slike som går inn i ein heilskap, og som aleine eller til saman dekkjer vesentlege delar av dei generelle måla i læreplanen, eller vesentlege delar av måla, lærestoffet, hovudmomenta eller hovudemna i eit fag etter læreplanen for eit visst klassetrinn eller kurs."⁶

Språklige minoriteter

I grunnopplæringen refererer begrepet minoritetsspråklige elever til de elever som i kortere eller lengre tid har behov for særskilt tilrettelagt opplæring. Det vil si barn, unge og voksne som har et annet morsmål enn majoritetsspråket norsk.

Begrepene minoritetsspråklige barn og minoritetsspråklig elev brukes i rapporten slik de er definert i strategiplanen for likeverdig opplæring i praksis, i St.mld. 49 (2003-2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltagelse* og i St.mld. 16 (2006-2007) ... *og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring*.

Særskilt tilrettelagte læremidler

Begrepet omfatter læremidler som kommer i tillegg til eller i stedet for ordinære læremidler. Læremidlene er tilrettelagt i innhold gjennom ulike funksjonsnivå, og i form gjennom ulike formater for å øke tilgjengeligheten. Læremiddelet skal bidra til tilpasset opplæring for den enkelte og samtidig ivareta deltakelsen i fellesskapet. Begrepet omfatter videre både læremiddel til eleven,

⁶ <http://www.lovdata.no/for/sf/kd/kd-20060623-0724.html>

rettledningsmateriell og metodisk materiell som lærerveiledinger⁷. Målgruppen av elever kan videre deles inn i tre kategorier:

- Elever med behov for enkel tilrettelegging
- Elever med behov for mer omfattende tilrettelegging
- Elever med behov for stor grad av individuell tilpasning

Denne målgruppen inkluderer i så måte også grupper som har lovfestet rett til spesialtilpasset undervisning, henholdsvis elever med synshemming eller hørselshemming. I tillegg faller også språklige minoriteter til del inn under denne målgruppen, men for gjeldende kartlegging er språklige minoriteter definert under eget punkt.

Smale fagområder/små elevgrupper

Alle fag med et årlig elevkull på under 5000 elever/læringer på landsbasis defineres som smale fag / små elevgrupper. Dette vil si de fleste programfag og programområder i videregående opplæring, men ikke fellesfagene. Minoritetsspråk som fremmedspråk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring kommer også inn under begrepet smale fag. Tilskuddsordningen omfatter i tillegg basisfag hvor elevtallet er under 1000, samt at ordningen støtter parallellutgaver ved elevtall under 5000⁸.

1.4 Leserveiledning

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 er et sammendrag av evalueringen
- Kapittel 3 beskriver metodisk gjennomføring av evalueringen
- Kapittel 4 presenterer evaluering av forvaltning av tilskuddsordningen
- Kapittel 5 presenterer behovskartleggingen
- Kapittel 6 gir en oversikt over litteratur som er anvendt i evalueringen

⁷ Oxford Research 2008: Læremidler for alle? Undersøkelse av behovet for særskilt tilrettelagte læremidler og Særskilt tilrettelagte læremidler, arbeidsplan 2009- 2012, Utdanningsdirektoratet

⁸ Smale fag/ små elevgrupper- arbeidsplan 2009-2012, Utdanningsdirektoratet

2. SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER

Rambøll har gjennomført *Evaluering av tilskudd til læremidler* på oppdrag for UDIR. Evalueringen er gjennomført i perioden september – desember 2009.

I oppdraget inngår

1. en evaluering av forvaltningen av tilskuddsordningen og
2. en kartlegging av behovet for læremidler på områdene smale fag/små elevgrupper, særskilt tilrettelegging og språklige minoriteter

Evalueringen er gjennomført ved hjelp av dokumentstudier og kvalitative intervjuer.

2.1 Forvaltning av tilskuddsordningen

Tilskudd til læremidler har som mål å bidra til at det blir produsert læremidler i fag hvor det ikke er kommersielt grunnlag for produksjon.

Målet med denne delen av evalueringen er å vurdere hvorvidt tilskuddsordningen forvaltes i tråd med retningslinjene fra KD, og hvorvidt tilskuddsordningen oppfyller sin intensjon om at det blir produsert læremidler innenfor tre områder hvor det ikke er kommersielt grunnlag for produksjon. Evalueringen omfatter årene 2006-2008 og baserer seg på dokumentstudier og intervjuer med læremiddelprodusenter. I dokumentstudiene inngår KDs retningslinjer for tilskudd til læremidler, UDIRs interne instruks, innstillinger, søknadspapirer, samt øvrige relevante dokumenter. Informanter i intervjuene er redaktør/forlagssjef fra 6 utvalgte læremiddelprodusenter som samlet har søkt på tilskudd innenfor samtlige av de tre områdene som tilskudd til læremidler gjelder for.

Måloppnåelse

I KDs retningslinjer oppgis kriterier for måloppnåelse av tilskuddsordningen å være at det blir utviklet og produsert trykte, elektroniske og kombinerte læremidler der det ikke er markedsgrunnlag for dette. Funn fra evalueringen viser at det har blitt produsert læremidler innen alle tre områdene for de tre årene evalueringen omfatter. Konklusjonen er at læremiddelteamet i Oppdrags- og læremiddelavdelingen (OLA) forvalter ordningen på en måte som bidrar til at dette målet oppnås.

Det fremkommer i evalueringen at graden av måloppnåelse kunne vært enda større dersom KD hadde bevilget UDIR et betydelig større beløp til utvikling av læremidler. Dette begrunnes med at en stor andel av søkerne innenfor samtlige tre områder har fått avslag fordi årets økonomiske ramme ikke gir rom for tildeling. Gjennomgang av søknader og avslag tyder på at søknadene holder tilfredsstillende kvalitet, men at de allikevel ikke har blitt prioritert. Dette medfører at det i enkelte utdanningsprogram hvor det har blitt utlyst tilskudd, fremdeles mangler læremidler fordi andre fagområder har blitt prioritert. Rambøll vurderer at det ikke har vært mangel på søknader innenfor de utlyste områdene.

Forvaltning i henhold til retningslinjer

Rambøll har systematisk gått gjennom retningslinjene fra KD som omhandler hvordan læremiddelteamet i OLA skal forvalte tilskudd til læremidler når det gjelder kunngjøring, søknadsbehandling og saksgangprosessen. På bakgrunn av funn fra evalueringen vurderes det at forvaltningen er i tråd med retningslinjene på alle punkter, og gjennomføres på en hensiktsmessig måte. UDIR har også laget en egen intern instruks for forvaltning, som bygger på retningslinjene fra KD som følges i hele prosessen fra kunngjøring til endelig leveranse av produkt. Rambøll oppfatter i tillegg at læremiddelprodusentene som har mottatt tilskudd gjennom ordningen erfarer at UDIR, og da læremiddelteamet i OLA, forvalter tilskuddsordningen på en god måte gjennom hele prosessen, fra kunngjøringstidspunkt til levering av ferdigutviklet læremiddel.

2.2 Behovet for læremidler

Funn i evalueringen tyder på at det absolutt er et behov for tilskudd til læremidler for språklige minoriteter og læremidler for elever med særskilte tilretteleggingsbehov. Dette gjelder samtlige fag, men særlig de teoretiske fagene som for eksempel norsk, samfunnsfag, naturfag og språk-

fag. Spesielt når det gjelder språklige minoriteter fremkommer det at det er et stort behov for bøker tilpasset norskopplæring, som både er tilpasset elevens alder og faglige nivå, i tillegg til læremidler som fokuserer eksplisitt på begreper og begrepsforklaringer i følge informantene som er intervjuet i kartleggingen. Generelt uttrykkes det også at det er i stor grad behov for flere læremidler som kan anvendes i morsmålsundervisning. Informantene uttrykker til en viss grad det læremiddelbehovet de ser på et generelt nivå, da de har lite kunnskap om de læremidler som produseres med direkte støtte fra tilskuddsordningen. Likevel er dette viktige funn i kartleggingen, da det legges vekt på, av informantene, at det mangler særlige læremidler til språklige minoriteter i teoretiske fag, på alle nivå.

For elever med behov for særskilte tilrettelagte læremidler er det som sagt et behov for læremidler tilpasset de større teoretiske fagene, og som i større grad er av en mer universell utforming. Det kan for eksempel være læremidler som kombinerer både tegnspråk og stemme slik at læremiddelet kan benyttes av flere elevgrupper. Informantene uttrykker igjen et opplevd behov for læremidler på et generelt nivå, og ikke nødvendigvis kun et behov for gode læremidler som blir produsert med støtte fra denne tilskuddsordningen. Igjen oppfatter Rambøll at dette likevel gir et godt bilde på hvordan læremiddelbehovet oppleves særlig hos skoleledere og lærere, og i så måte danner et bilde av det fremtidige læremiddelbehovet tilpasset nye læreplaner.

Når det gjelder smale fagområder/små elevgrupper, fremkommer det at informantene i mindre grad uttrykker behov for læremidler. Dette varierer mellom utdanningsprogrammer, hvor mindre utdanningsprogrammer som musikk og dans, elektrofag, restaurant og matfag, teknikk og industriell produksjon og naturbruk likevel helt klart mangler læremidler innenfor en del fag som er i tråd med læreplaner etter Kunnskapsløftet. Det fremkommer at fag innenfor studiespesialiserende utdanningsprogrammer og fellesfagene for alle utdanningsprogrammer i stor grad er svært godt dekket.

2.2.1 Trykte eller digitale læremidler?

Funnene fra behovskartleggingen bekrefter i stor grad at det fremdeles finnes et stort behov for flere læremidler innenfor tilskuddsordningens tre fagområder. Når det gjelder hva slags læremidler det er behov for, oppgis det at det er både behov for trykte læremidler så vel som digitale komponenter og digitale tilleggsressurser. Det fremheves at det er behov for gode skriftlige læremidler, men at det er svært viktig at det utvikles gode digitale komponenter til de skriftlige læremidlene, som lettere kan oppdatere og tilpasse til den enkelte elevgruppes behov. Særlig nevnes bruk av digitale tavler og smartboards som svært viktige tilleggsressurser til undervisningen, hvor man har mulighet til å benytte illustrasjoner, animasjon og muligheter for større grad av tilrettelegging.

2.3 Konklusjoner og anbefalinger

Funn i evalueringen tyder på at tilskuddsordningen forvaltes i tråd med målsetningen og at den bidrar til at det blir produsert læremidler for på områder hvor det ikke er kommersielt produksjonsgrunnlag for forlagene. Det fremkommer at behovet for læremidler er større enn hva tilskuddsordningen kan medvirke til å utvikle, og at totalt søknadsbeløp er betydelig større enn det som tildeles. En konsekvens av dette er at det vil ta flere år før behovet for læremidler er dekket.

Funn i evalueringen viser at læremiddelbehovet er særlig stort blant språklige minoriteter. Rambøll vil derfor anbefale at det vurderes å øke bevilgningen til tilskuddsordningen.

På bakgrunn av funn i evalueringen anbefaler Rambøll at UDIR vurderer å

- **endre enkelte trekk ved søknads- og tildelingsprosessen for tilskuddsordningen**

Læremiddelteamet i OLA bør vurdere å kunngjøre tilskuddsordningen tidligere på året, og å utvide søkeperioden fra kunngjøring til søknadsfrist, slik at søkere har anledning til å utvikle mer fullstendige/grundigere søknader. Søknadsbehandling bør være ferdig før midten av oktober. Det vil gi forlagene anledning til å planlegge prosjektene på høsten, noe som vil øke sannsynligheten for at læremidlene blir ferdige innen fristen som er skolestart.

Læremiddelteamet i OLA bør videre vurdere i hvilken grad ressursgruppene/referansegruppene som læremiddelprodusentene er pålagt å henvise til i søknaden, er hensiktsmessige. Funn i eva-

lueringen tilsier at det mangler incentiver som gjør at ressursgruppene leverer tilbakemelding på læremiddelet, noe som er viktig for å kvalitetssikre læremiddelproduktet.

- **opplyse og informere skoleledere om nye læremidler produsert med midler fra tilskuddsordningen**

Læremiddelteamet i OLA bør opplyse skoleledere om de nye læremidler som produseres med midler fra tilskuddsordningen, og oppfordre skoleledere om å kjøpe inn de læremidler som produseres som et resultat av tilskuddsordningen. Dette begrunnes med at skolene har begrenset økonomi til innkjøp av læremidler og at små elevgrupper ofte nedprioriteres fordi de store fellesfagene som gjelder alle elever må prioriteres. Informasjonsspredningen kan for eksempel gjøres gjennom å distribuere lister til skoler med nye læremidler eller opprette en Internettside over tilgjengelige læremidler innenfor alle typer fag og kategorier. På den måten vil de som er interessert i å vite om nye læremidler som er på markedet ha den informasjonen lett tilgjengelig. I tillegg bør UDIR vurdere å innføre opplæring og oppfølging av lærere som velger å ta i bruk nye læremidler, da særlig digitale. Dette vil sikre at læremiddelet blir tatt i bruk og benyttet, samtidig som det opprettes i større grad kontakt mellom forlag og brukere. Informantene oppgir i kartleggingen at de opplever informasjonsspredningen fra UDIR som noe mangelfull hva gjelder særlig læremidler som er på markedet, og dette er noe de ønsker mer informasjon om.

- **endre satsene for læremiddelutvikling**

UDIR bør vurdere å endre på dagens økonomiske satser, gjennom å revidere satsen for bok og lage satser for digitale læremidler. Det bør vurderes å øke satsen for redaktørtid og interne kostnader. Dette vil gjøre det mer attraktivt for forlag å søke og samtidig sikre et bedre ressursbudsjett for forlagene. I sammenheng med dette bør det se kritisk på om det er et godt nok samsvar mellom læremiddelutviklernes beregningsgrunnlag/kravspesifikasjon og reelle kostnader i forbindelse med produksjon av læremiddelet.

- **justere rammen for tilskuddsmidler til smale fagområder**

Rambøll vil anbefale læremiddelteamet i OLA å vurdere hvorvidt smale fagområder/små elevgrupper også i fremtiden skal få en større andel av tilskuddsmidlene enn de to andre områdene. Dette begrunner vi med at læremiddelbehovet synes å være mindre presserende innenfor dette området enn for de to andre. Vi vurderer at det har blitt produsert en god del læremidler siden 2006 som er i tråd med nye læreplaner, og at de læremidlene som er under produksjon vil bidra til å dekke behovet ytterligere. Et forbehold man må ta er informanters generelle opplevde behov når det gjelder læremidler og læremiddelbehovet spesifikt rettet mot denne tilskuddsordningen, noe som er en utfordring for informantene. Likevel har kartleggingen avdekket at det fremdeles er udekkede behov innenfor ulike fag på mindre utdanningsprogrammer, noe som understøtter funn fra tidligere kartlegginger av læremiddelbehovet. Skoleeiere og avdelingsledere synes ikke å oppleve behovet for læremidler som noen stor utfordring, men fremhever at det er den enkelte lærers ansvar å tilpasse læremidler til undervisningen.

- **øke tilskuddsbeløpet til læremiddelutvikling for språklige minoriteter**

Rambøll anbefaler læremiddelteamet i OLA å vurdere å øke andelen av tilskuddsmidlene som skal gå til språklige minoritetselever. Funn i evalueringen tyder på at antall minoritetsspråklige elever øker, og at elever på ulike klassetrinn og språklig nivå har behov for ulike læremidler.

- **prioritere kompetansesentre som produsenter av særskilt tilrettelagte læremidler**

Basert på funn i evalueringen vil Rambøll anbefale å la kompetansesentrene utvikle særskilt tilrettelagte læremidler, utover det som er øremerket i dag. Særlig pekes det på at kompetansesentre i større grad bør utvikle særskilt tilrettelagte læremidler til elever som har behov for mer omfattende tilrettelagte læremidler og som trenger stor grad av individuell tilpasning. Det vil si de tyngste elevgruppene som har helt eksplisitte behov for at læremiddelet er tilpasset nettopp dem og deres nivå. Informantene peker særlig på at kompetansesentrene i større grad vil kunne utvikle læremidler av visuell art, praktiske og aktiviserende læremidler eller såkalte multifunksjonelle læremidler. De har størst kompetanse på dette feltet fremfor andre læremiddelprodusenter. Dette kan for eksempel gjøres ved å legge til rette for samarbeid mellom skoler/kompetansesentre og bidra til en bedre kvalitetssikring og benyttelse av et nytt læremiddel.

3. METODE OG DATAKILDER

Evalueringen av tilskudd til læremidler er i hovedsak en kvalitativ studie og baserer seg på en kombinasjon av dokumentstudier og over 60 kvalitative intervjuer med læremiddelutviklere, skoleeiere og skoleledere i grunn- og videregående opplæring, representanter for UDIR v/læremiddelteamet i OLA og representanter for KD.

I samråd med oppdragsgiver ble det besluttet å gjennomføre kvalitative intervjuer fremfor en breddeundersøkelse, med den begrunnelse at skoleledere og skoleeiere opplever stor belastning av ulike breddeundersøkelser. Videre ble det vurdert at behovet for dybdekunnskap om feltet tilsa at kvalitative intervjuer ville være en mer hensiktsmessig metode for datainnsamling.

Rambøll vurderer at de kvalitative intervjuene har gitt et solid datagrunnlag for så vel forvaltningsanalyse og behovskartlegging.

Når det gjelder behovskartleggingen oppfatter vi at informantene har bidratt med relevante perspektiver på læremiddelbehovet innenfor de tre områdene tilskuddsordningen gjelder for. Funn fra de kvalitative intervjuene tyder på at informanter fra skoleledernivået i både grunn- og videregående opplæring har god kjennskap til læremiddelbehovet ved den aktuelle skole. Representanter fra skoleeiernivået, både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, synes derimot å ha begrensede kunnskaper om behovet. Dette kan både skyldes at de har et overordnet ansvar og ikke daglig kontakt med lærere og elever, og at de heller ikke har ansvar for innkjøp av læremidler.

Behovskartleggingen kan imidlertid ikke gi et fullstendig bilde av det samlede læremiddelbehovet. Dette skyldes både at det kun er et utvalg av skoleledere og skoleeiere som er intervjuet, i tillegg til at informantene i hovedsak kjenner til læremiddelbehovet innenfor sitt fagområde eller ved sin skole. En viss selvseleksjon forekommer alltid i forbindelse med informantutvalget. Til tross for dette oppfatter vi at kartleggingen gir et bilde av læremiddelbehovet og hvilke hensyn som bør tillegges vekt i en eventuell justering av tilskuddsordningen.

Avsnitt 3.1 redegjør for hvilke kilder som inngår i dokumentstudiene, mens avsnitt 3.2 redegjør for informanter i de kvalitative intervjuene.

3.1 Dokumentstudier

Innledningsvis i evalueringen har vi gjennomført systematiske studier av relevante dokumenter, herunder foreliggende forskning som rapporten *Læremidler for alle?*⁹, samt en rekke dokumenter som redegjør for retningslinjer og instruks for tilskuddsordningen, herunder KDs retningslinjer for forvaltning av tilskuddsmidler og UDIRs interne instruks. Formålet har vært å styrke kunnskapsgrunnet for evalueringen.

Rambøll har systematisk analysert kunngjøringstekster for alle tre områdene, smale fag/små elevgrupper, særskilt tilrettelagte læremidler og læremidler for språklige minoriteter for 2006-2008, og innstillingstekster for alle tre områder for 2006-2008. Videre har Rambøll gjennomgått et utvalg søknader om tilskudd i perioden 2006-2008, både innvilgede og avslåtte søknader fordelt på de tre områdene. Disse dokumentene er analysert for å kunne belyse forvaltningen av tilskuddsordningen, herunder saksbehandlingsprosessen fra kunngjøring til avsluttet prosjekt. Hensikten har vært å se på rutiner rundt søknads- og saksbehandlingsprosessen, og om forvaltningen viser noe særlige tendenser eller avvik i forhold til gitte retningslinjer for tilskuddsordningen. Videre har det vært viktig å få belyst om de tildelte tilskuddene i årene 2006-2008 følger ordningens intensjon, tendenser i innvilgelses- og avslagspraksis, og om tilskuddsordningen når gitte målgruppe og det behovet som søkes dekket. I alt er det gjennomgått 55 søknader, herunder

- 30 søknader fra læremiddelutviklere på området smale fag/små elevgrupper
- 15 søknader fra læremiddelutviklere på området til særskilt tilrettelegging
- 10 søknader fra læremiddelutviklere på området til språklige minoriteter

⁹ Læremidler for alle? Undersøkelse av behov for særskilt tilrettelagte læremidler. Oxford Research 2008.

I utvalget av søknader ble det lagt vekt på å velge ut

- søknader for hvert område
- søknader fra hvert år (2006, 2007, 2008)
- søknader for ulike fag innenfor hvert område
- søknader fra forlag, skoler/ressurssentre og enkeltforfattere
- søknader med ulik søknadssum
- innvilgede søknader
- avslåtte søknader

Utvalget av søknadene som er gjennomgått er basert på innstillingstekstene fra UDIR for alle tre områdene for årene 2006-2008. Innstillingstekstene gjengir hvilke læremiddelprodusenter som mottar tilskudd og hvilke som ikke mottar tilskudd basert på innsendte søknader til de utlyste tilskuddsmidler, områder og fag.

3.2 Kvalitative intervjuer

Rambøll har gjennomført totalt 69 kvalitative intervjuer per telefon. Hensikten med intervjuene var å belyse forvaltningen av tilskuddsordningen, sett fra læremiddelprodusenters ståsted, og skoleledere og skoleeieres opplevelse av behovet for læremidler.

Innledningsvis i oppdraget ble det gjennomført seks eksplorative intervjuer. Formålet med disse var i hovedsak å få innsikt i forvaltningen av tilskuddsordningen fra flere sentrale informanter. Informantene var to representanter fra Opplæringsavdelingen i KD, fire representanter fra læremiddelteamet i OLA, én fra hvert av tilskuddsordningens tre områder samt økonomiavdelingen. I tillegg ble en representant fra den norske forleggerforeningen intervjuet. Informantene ble valgt ut fordi de arbeider direkte med ordningen og har god kjennskap til hele prosessen.

Informantene i de kvalitative intervjuene representerte fem hovedgrupper, og hadde til hensikt å innhente informasjon om læremiddelbehovet på de tre ulike områdene. Det er gjennomført intervjuer med representanter for

- skoleledere (rektor/avdelingsleder/lærer) i grunnskole
- skoleledere (rektor/avdelingsleder/lærer) i videregående opplæring
- skoleeier på kommunalt nivå (utdanningssjef)
- skoleeier på fylkeskommunalt nivå (utdanningssjef)
- forlagsredaktører/læremiddelprodusenter

3.2.1 Evaluering av forvaltningen

Forlagsredaktører/læremiddelprodusenter ble intervjuet i forbindelse med forvaltningen av tilskuddsordningen. Her valgte vi ut representanter for seks forlag som samlet

- har søkt om tilskudd til produksjon av læremidler innenfor samtlige tre områder
- både har fått innvilget og avslått sine søknader
- produserer både skriftlige og digitale læremidler

3.2.2 Kartlegging av behovet for læremidler

Informantene ble valgt ut med tanke på å sikre et bredt datagrunnlag innenfor alle tre områdene som tilskuddsordningen gjelder for. Når det gjelder informanter til behovskartleggingen valgte vi ut skoler og skoleeiere til å uttale seg spesifikt om ett av de tre områdene innen tilskuddsordningen. Utvalget som skulle uttale seg om smale fagområder/små elevgrupper ble foretatt ved en gjennomgang av samtlige utdanningsprogram som tilbys i videregående opplæring, og hvilke av disse som det har blitt utlyst og produsert læremidler til. Vi sørget for å inkludere representanter for skoler som samlet sett

- tilbyr alle utdanningsprogrammene
- tilbyr både programfag som det har og ikke har blitt utlyst og produsert tilskudd og læremidler til
- representerer hele landet, og samtlige offentlige målformer

Utvalget av informanter i tilknytning til elever med behov for særskilt tilrettelegging ble foretatt gjennom å identifisere kompetansesentre som har spesifikke elevgrupper, og gjennom intervju med tilfeldige skoler som kun har noen få elever med særskilte behov. Samlet sett har skolene følgende elevgrupper:

- Hørselshemmede
- Synshemmede
- Store individuelle behov
- Lettere lærevansker og atferdsproblemer
- Både grunnskole og videregående opplæring
- Flere deler av landet

Utvalget av informanter til behovskartleggingen for læremidler til språklige minoriteter ble foretatt med utgangspunkt i skoler som har deltatt i UDIRs faggruppe for minoritetsspråklige elever. Dette ble anbefalt fra oppdragsgiver. Dette utgjør i hovedsak skoler i store bykommuner, men det er også i byene det er størst andel minoritetsspråklige elever. Samlet sett representerer informantene

- både grunn- og videregående opplæring
- skoler med flere ulike språklige minoriteter
- skoler i byer og skoler i distriktet
- skoler fra flere deler av landet/geografisk spredning

Målet med telefonintervjuene var på den ene siden å få informantenes vurderinger av hvordan tilskuddsordningen fungerer i sin nåværende innretning, samt informantenes vurdering av læremiddelbehovet, og hvilke eventuelle justeringer som vurderes relevante for å sikre at det utvikles nødvendige og hensiktsmessige læremidler.

Smale fag/små elevgrupper

For å belyse behovet for læremidler innenfor smale fagområder/små elevgrupper, sørget vi for å inkludere informanter fra samtlige av programområdene i videregående opplæring. Dette inkluderte både programfag som det har blitt utlyst støtte til, og programfag som det ikke har blitt utlyst støtte til å utvikle læremidler. Vi intervjuet en representant fra skoleledelse og en representant fra skoleeier i et utvalg av landets fylker. Totalt intervjuet vi representanter fra 15 skoleeiere (fylkeskommunen) i videregående skole. I utvalget er det både skoler med bokmål og nynorsk som hovedmål. Det er gjennomført 22 intervjuer som belyser læremiddelbehovet på dette området.

Særskilt tilrettelegging

For å belyse behovet for læremidler for elever med behov for særskilt tilrettelegging har vi intervjuet skoleledere ved ordinære skoler som har enkelte elever med ulike særskilte behov, og flere kompetansesentre. Kompetansesentrene er spesialpedagogiske støttesentre som gir tjenester til kommuner og fylker i deres arbeid med å realisere opplæringslovens mål om likeverdig, tilpasset og inkluderende opplæring. I utvalget er både grunnskoler og videregående skoler, og vi har intervjuet både skoleleder og representanter for skoleeier både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Vi har sørget for å inkludere skoler som har elever med ulike behov for tilrettelegging, slik at vi har inkludert perspektiver på læremidler for en rekke ulike målgrupper. Dette inkluderer synshemmede og hørselshemmede elever, samt elever med stort behov for tilrettelegging, elever med mindre lærevansker og atferdsproblemer. Det er gjennomført 11 intervjuer som belyser læremiddelbehovet på dette området.

Språklige minoriteter

Kartleggingen av læremiddelbehovet for språklige minoriteter er foretatt ved hjelp av intervjuer basert på anbefalinger fra oppdragsgiver, og inkluderer personer som har deltatt i faggrupper og har god kunnskap om dette feltet. Vi fant dette hensiktsmessig ettersom vi ønsket å sikre et godt datagrunnlag fra skoler med en stor andel minoritetsspråklige elever. I utvalget er det både skoler med bokmål og nynorsk som hovedmål. Det er gjennomført 12 intervjuer som belyser læremiddelbehovet på dette området, hvorav syv belyser behovet i grunnskolen og 5 behovet i videregående skole.

4. FORVALTNING AV TILSKUDDSORDNINGEN

Målet med denne delen av evalueringen er å belyse hvorvidt forvaltningen er i tråd med intensjonen, eller om det er behov for å foreta justeringer eller forbedringer i retningslinjene for tilskuddsordningen. Analysen er basert på dokumentstudier og kvalitative intervjuer med læremiddelprodusenter.

Læremiddelteamet i OLA er den ansvarlige enhet i UDIR som forvalter læremiddeltilskudd på Statsbudsjettets kapittel 220. Intensjonen/målet er å bidra til at det blir utviklet og produsert nødvendige læremidler innenfor tre områder hvor det ikke er kommersielt grunnlag for produksjon og salg, herunder

- små elevgrupper/småle fagområder
- særskilt tilrettelagte læremidler
- språklige minoriteter

Rambøll har belyst om tilskuddsordningen forvaltes i tråd med intensjonen, og har sett forvaltningspraksisen opp mot de målsetninger og retningslinjer som KD har utarbeidet til UDIR. Forvaltningsanalysen belyser

- rutiner knyttet til kunngjøring av tilskuddsordningen
- behandling av søknader om tilskudd, herunder rutiner for tildelinger/ avslag i perioden 2006-2008
- hvordan retningslinjene og kriteriene for tilskudd etterleves og tolkes, herunder beregning av tilskudd
- hva som kjennetegner (tendenser) hhv. innvilgede og avslåtte søknader om tilskudd
- hvorvidt innvilgede søknader samsvarer med målsettingene for tilskuddsordningen
- hvordan innvilgede prosjekter følges opp/ kontrolleres fra UDIRs side
- gjennomføring og resultater/output av innvilgede prosjekter

4.1 Kunnskapsdepartementets retningslinjer for tilskuddsordningen

KDs retningslinjer for forvaltning av tilskudd til læremidler trådte i kraft 1. januar 2005. Retningslinjene beskriver hva som ligger til grunn for tilskuddsordningen, og hvordan den skal forvaltes. Ansvar for forvaltningen av tilskuddsordningen er delegert til UDIR og læremiddelteamet i OLA, mens KD kun fungerer som en klageinstans for søkere i en eventuell saksbehandlingsprosess.

4.1.1 Mål med tilskuddsordningen

Målet med tilskuddsordningen er at den skal bidra til at det blir utviklet og produsert nødvendige læremidler i små fag/små elevgrupper, samt særskilt tilrettelagte læremidler inkludert språklige minoriteter. Tilskuddsmottakere er forlag, private institusjoner og andre miljøer som utvikler og produserer læremidler. Tilskuddsordningen retter seg mot en målgruppe som består av elever og læringer i små fagområder, elever med behov for særskilt tilrettelagte læremidler, herunder språklige minoriteter¹⁰. Formålet er at det blir utviklet og produsert trykte, elektroniske og kombinerte læremidler der det ikke er markedsgrunnlag for dette. For å måle dette skal det hvert år innhentes en oversikt over læremidler som er utviklet og produsert i foregående bevilgningsår.

4.1.2 Tildelingskriterier

Tilskudd kan gis til produksjon av læremidler for elever i:

- Barnehage
- Grunnskole
- Videregående opplæring
- Teknisk fagskole
- Voksenopplæring på grunnskoles område og på videregående nivå

¹⁰ KDs retningslinjer, Tilskudd til læremidler mv.

- Studenter i lærerutdanning

4.1.3 Oppfølging og kontroll

Læremiddelprodusentene sender inn søknad og sluttregnskap som dokumenterer bruk av tilskuddsmidlene. Det skal føres kontroll med at de ferdige læremidlene er i samsvar med hva det er innvilget tilskudd til.

4.1.4 Ansvar for forvaltning av tilskuddsordningen

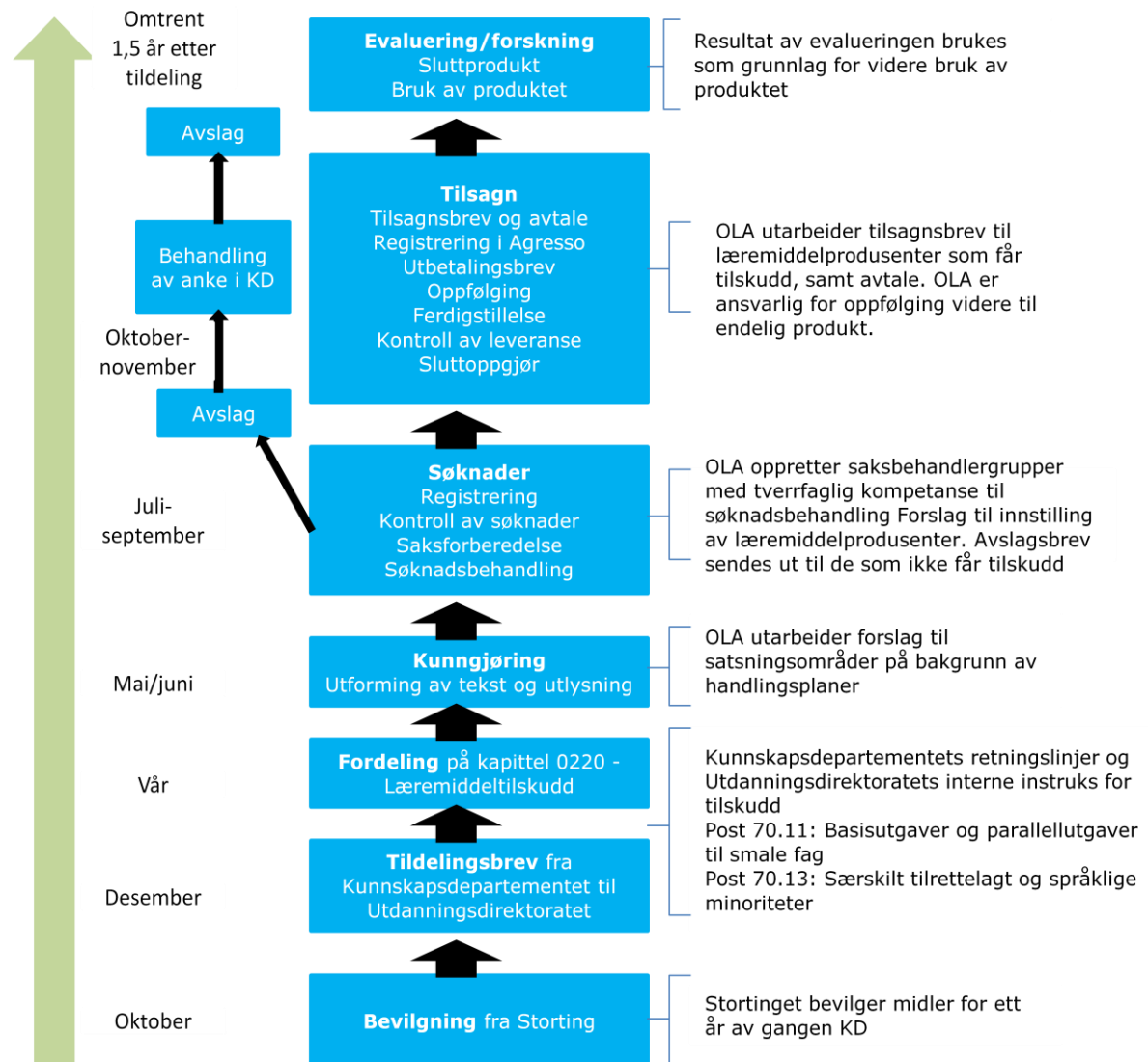
Læremiddelteamet i OLA i UDIR er delegert ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen. I dette ligger at de har ansvaret for å:

- Kunngjøre tilskuddsordningen overfor tilskuddsmottakere:
Tilskuddsordningen kunngjøres på UDIRs Internettsider når det foreligger disponibel bevilgning, når det foreligger nye læreplaner i fag/emner eller revisjon av læreplaner som tilsier behov for nye læreplaner og når et fag/emne fortsatt er udekket med læremidler til tross for tidligere kunngjøringer og ved fortsatt behov. Kunngjøringen skal omtale hovedelementene i tilskuddsordningen og formidle de krav som settes til innhold i søknaden, søknadsskjema og søknadsfrist.
- Behandle søknader og foreta beregning av tilskuddet:
Søknadene skal sendes til UDIR innen fristen som er fastsatt i kunngjøringsteksten, hvor læremiddelteamet i OLA er ansvarlig saksbehandler.
- Utarbeide tilskuddsbrev:
Tilskuddsbrevet inneholder en rekke formalia, i tillegg til krav om tidspunkt for levering.
- Utbetale tilskuddet:
Registrering av tilsagn og utbetaling av tilskudd skal foretas i henhold til UDIRs instruks for økonomiforvaltning. Utbetaling skjer på det tidspunkt som er angitt i tilskuddsbrevet gitt til tilskuddsmottaker. Dersom forutsetningene for å få tilskudd ikke er oppfylt kan direktoratet holde tilbake tilskudd.
- Foreta formalia - og rimelighetskontroll av søknader og sluttregnskap:
Mottakere av tilskudd plikter å sende læremiddelteamet i OLA det ferdige læremidlet i så mange eksemplarer som direktoratet ber om. Når det er krevd språklig parallellitet, skal både basisutgave og parallellutgave foreligge. Læremiddelprodusent sender inn sluttregnskap over bruken av tilskuddsmidlene, som skal være attestert av revisor. Læremiddelteamet i OLA skal videre føre kontroll med at de ferdige læremidlene er i samsvar med tilskuddsbrevet, samt foreta en formalia - og rimelighetskontroll av de innsendte sluttregnskapene fra læremiddelprodusentene.
- Behandle klagesaker
- Rapportere til departementet om bruken av midlene og gjennomført kontroll:
UDIR skal i årsrapport til departementet rapportere om resultatet av utførte kontrolloppgaver og hvilke læremidler som er ferdigstilt det året årsrapporten gjelder for.

4.2 Praktisering av tilskuddsordningen

Dette avsnittet beskriver saksgang og forvaltning av tilskuddsordningen. Saksgangen er tilnærmet lik for alle tre områdene, og vi vil derfor beskrive prosessen felles for dem. KD har utarbeidet retningslinjer for hvordan UDIR, da læremiddelteamet, skal forvalte tilskuddsordningen, som beskrevet ovenfor. I tråd med disse har UDIR utarbeidet en intern instruks med detaljert beskrivelse av hvordan saksbehandlingsprosessen skal foregå. Figur 4.1 illustrerer prosessen i tilknytning til tilskuddsordningen fra bevilgning finner sted i Stortinget til læremiddel er utviklet og evaluert.

Figur 4.1: Prosess for tilskuddsordningen



I det følgende gir vi en detaljert beskrivelse av saksgangen, som illustrert i figur 4.1 for tilskuddsårene 2006-2008.

4.2.1 Bevilgning

Saksgangen starter med at Stortinget bevilger midler over statsbudsjettets kapittel 220, post 70 - Læremiddeltilskudd. Dette gjøres i oktober hvert år.

4.2.2 Tidelingsbrev

KD utarbeider årlige tidelingsbrev til UDIR i desember, hvor størrelsen på det totale tilskuddsbeløpet angis. Beløpet har vært rundt 40 millioner kroner per år de siste årene, fordelt på post 70.11 basisutgaver og parallellutgaver til smale fag, og post 70.13 særskilt tilrettelagt og språklige minoriteter.

4.2.3 Fordeling

Ifølge UDIRs interne instruks for forvaltning av læremiddeltilskudd forbereder læremiddelteamet i OLA hvor mye av bevilgningen som skal gå til hvert av de tre områdene, og legger forslaget frem for direktørmøtet i UDIR. Forslaget til fordelingen tar utgangspunkt i nye læreplaner, langsiktige planer for de respektive saksområdene, tidligere læreplaners udekkede områder og oppgaver som framkommer i KDs tidelingsbrev.

4.2.4 Kunngjøring

Ifølge KDs retningslinjer skal de ansvarlige i direktoratet, læremiddelteamet i OLA, kunngjøre tilskuddsordningen overfor tilskuddsmottakere. Dette skal gjøres på UDIRs Internettsider. Det er læremiddelteamet i OLA som utformer kunngjøringsteksten, på grunnlag av en utarbeidet mal. Teksten blir så lagt frem for divisjonsdirektøren for Divisjon for innhold og utvikling. Den fullstendige kunngjøringen blir så lyst ut i Norsk lysningsblad og på UDIRs Internettsider. Den blir også sendt direkte til samarbeidsparter og andre aktuelle miljøer. I tillegg vurderer læremiddelteamet i OLA om det skal brukes henvisningsannonse i fagtidsskrift eller aviser.

Ifølge KDs retningslinjer skal det også kunngjøres når det foreligger nye læreplaner i fag/emner eller revisjon av læreplaner som tilsier behov for nye læremidler.

4.2.5 Søknadsbehandling

Alle søknader blir systematisert og registrert i arkivet i samråd med læremiddelteamet i OLA. Hvis søknader omhandler flere prosjekt vurderes det hvorvidt hvert prosjekt skal ha ulike saksnummer eller om den samlede søknaden skal ha ett saksnummer. Søknadene behandles som regel i løpet av oktober.

Det er ulike tidsfrister for de tre områdene under tilskuddsordningen, både fra år til år og mellom områder. Behandlingstiden fra søknadsfrist til tilsagnsbrev/avslagsbrev har også variert fra år til år, og mellom områder. Søknadsbehandlingen starter fra én til tre måneder etter søknadsfristen, noe som også medfører ulik ventetid for søkerne.

For alle de tre områdene behandles søknadene i tverrfaglige grupper, bestående av både interne personer fra læremiddelteamet i OLA og UDIR, og eksterne personer fra andre kompetansemiljø. Gruppene har variert fra år til år, samtidig som noen av personene deltar i alle tre grupper hvert år.

Når det gjelder *smale fagområder* har gruppen bestått av tre-fire representanter for læremiddelteamet i OLA, en representant for IKT i skolen, én til fire representanter fra avdeling for fag- og yrkesopplæring, samt to til åtte eksterne deltakere fra Faggrupper læremidler.

Når det gjelder *særskilt tilrettelegging* har gruppen bestått av fire til seks personer fra UDIR, fra OLA og Utviklingsavdelingen, samt én til to eksterne personer.

Når det gjelder *språklige minoriteter* har gruppen bestått av fem til seks personer internt i UDIR, herunder fra læremiddelteamet i OLA, IKT i skolen og læreplanprosjektet, samt én til to eksterne deltakere fra faggrupper læremidler for minoritetsspråklige.

Søkere som har sendt inn mangelfulle søknader, for eksempel manglende vedlegg, blir informert om dette og får anledning til å ettersende dette etter opprinnelig søknadsfrist. Ved vurdering av søknadene blir det foretatt en helhetlig vurdering av de økonomisk mest fordelaktige søknadene ut fra søkerens kompetanse og prosjektbeskrivelse. Det legges vekt på i hvilken grad de formelle, faglige og pedagogiske krav til læremidlene er oppfylt i søknaden. I tillegg tilstrebes det en rimelig fordeling mellom ulike læremiddelutviklere i den grad det ikke går ut over kvalitet og økonomi. Valg av stønadsberettigede utgivelser/språkversjoner blir foretatt på basis av statistikk over elevinntak for det året, og gjeldende regler for lærebokstøtte. Til slutt legges forslagene til innstilling frem for divisjonsdirektøren for endelig godkjenning.

4.2.6 Tilsagn om tilskudd

Læremiddelteamet i OLA utarbeider tilsagnsbrev som sendes til de læremiddelprodusentene som har blitt innvilget tilskudd. Læremiddelteamet i OLA er også ansvarlig for at tilskuddet blir utbetalt, i henhold til UDIRs instruks for økonomiforvaltning. I tilskuddsbrevet angis tidspunkt for utbetaling til tilskuddsmottaker hvor tilskuddet utbetales i terminer. Gjennomgang av tilsagnsbrev og utbetalingsbrev viser at tilskuddsmottaker mottar utbetalingsbrev rundt to til fire uker etter at de har mottatt tilsagnsbrev. I tilsagnsbrevet er også de ulike utbetalingsterminene oppført. Første utbetaling skjer innen 30 dager etter at utbetalingsbrevet sendes ut. For tilskudd under kr 500 000,- fastsettes vanligvis en fordeling med utbetaling av 50 % av tilskuddsbeløpet når tilsagnsbrevet er akseptert, og 50 % av tilskuddsbeløpet som sluttoppgjør. Tilskudd over kr

500 000,- fordeles vanligvis på 4 terminer. For store tilskudd på over 2 mill. kroner kan det fastsettes flere terminer ut fra prosjektets framdrift.

Den interne organiseringen av tilskuddsutbetalingen foregår ved at læremiddelteamet i OLA utarbeider og sender kopi av underskrevet tilsagnsbrev/avtale til økonomiavdelingen som er lokalisert i Molde. Økonomiavdelingen (ØK) lager en avtale i avtaleregnskapet Agresso for når de ulike utbetalingene skal skje, beløpenes størrelse, kontering, attestasjonsansvarlig og tilstøtende informasjon. For hver utbetaling lager læremiddelteamet i OLA et kort utbetalingsbrev som sendes til tilskuddsmottaker.

ØK har kun en administrativ rolle i forbindelse med tilskuddsordningen, og utbetaling av tilskudd til mottaker, hvor de baserer seg på informasjon og innstillingene fra læremiddelteamet i OLA. I gjennomførte intervju avdekket det også at ØK ikke er involvert i arbeidet som gjøres i forkant av utbetaling av tilskuddene eller involvert i den såkalte faglige dialog. Det ligger utenfor deres felt. ØK har videre en rolle overfor KD i det at de utarbeider rapporter hvert år over tilskuddsordningens utbetalinger og hva som gjenstår av midler. Ellers har ikke ØK kontakt med KD utover dette i forbindelse med tilskuddsordningen.

Tilskuddsmottaker og representanter fra læremiddelteamet i OLA har et møte ved prosjektets oppstart. Formålet er å ha en dialog om prosjektet generelt, og om eventuelle justeringer i forhold til avtalen. Justeringene blir i så fall skriftlige vedlegg til avtalen. Utover fastsatte møter har partene skriftlig eller muntlig dialog etter behov på e-post, telefon eller per post. Kommunikasjonen dreier seg i stor grad om endringer ved de opprinnelige planene, hvor forlaget søker om å få prioritere midlene annerledes enn først avtalt. De fleste prosjekter skal ha utviklet læremidlene innen 1 ½ år, slik at prosjekter som innvilges støtte høsten 2007 skulle være klare til skolestart i august 2009, eller senest innen 1. september. Underveis skal tilskuddsmottaker rapportere om status, fremdrift og økonomi i prosjektet til læremiddelteamet i OLA to ganger før ferdigstilling, når det har gått omtrent 1/3 (30.oktober) av tiden og 2/3 (30.mars) av tiden. I tillegg skal tilskuddsmottakere sende inn sluttrapport til læremiddelteamet. Det finnes en mal for både underveisrapportering og sluttrapportering på UDIRs Internetsider som er felles for alle tre områdene. De blir bedt om å rapportere på status for prosjektet (beskrivelse av prosjektet per i dag, status for referansegruppe, utprøvingsskoler og økonomi). Sluttrapporten skal leveres senest en måned etter at læremiddelet har frist for ferdigstilling, 30. september. Rapportene skal leveres UDIR både skriftlig og muntlig, i form av et møte i tilknytning til skriftlig rapportering.

4.2.7 Klager

Søkere som ikke får innvilget tilskudd mottar som nevnt avslagsbrev. I dette blir de informert om at vedtaket kan påklages til KD, jfr. Forvaltningsloven § 28. Fristen for å klage er to uker etter underretning om vedtaket. Eventuell klage sendes til UDIR, som så videresender klage til KD som er klageinstans. Klagen/anken blir behandlet i departementet, hvor det fattes endelig vedtak om enten avslag på søknad om tilskudd, eller om søkeren får medhold og da tilsagn om tilskudd. En gjennomgang av et utvalg søknader viser at det er fremmet svært få klager.

4.2.8 Rapportering til Kunnskapsdepartementet om bruk av midler og gjennomført kontroll

Økonomiavdelingen i Molde er ansvarlig for den årlige økonomiske rapporteringen over utbetalt tilskudd og hva som gjenstår av beløp for utbetaling til departementet. For hvert budsjettår rapporterer økonomiavdelingen på hvordan UDIR, da læremiddelteamet i OLA, har brukt de tildelte midlene, i februar/mars.

4.2.9 Evaluering av det utviklede læremiddelet

Det foretas en total evaluering av sluttproduktet for å kontrollere at læremiddelet tilfredsstillende er krav som er satt ved avtaleinngåelse med læremiddelprodusent ved oppstart av prosjektet. I tillegg innebærer evalueringen en vurdering av at læremiddelet tilfredsstillende er kravene fra læreplanene som læremiddelet er ment å dekke. Evalueringen foretas av UDIR.

4.3 Hva søkes det om?

Det fremkommer av kunngjøringstekster at læremiddelteamet i OLA hvert år bestemmer hvilke fag det skal utlyses tilskudd til, innenfor hvert av de tre områdene. Når det gjelder smale fagområder/små elevgrupper utlyses det tilskudd til læremidler innenfor alle typer fag i videregående

opplæring. I 2006 ble det utlyst tilskudd til læremidler til Vg1 og Vg2 innenfor en rekke utdanningsprogram, for at det skulle produseres læremidler som er i tråd med nye læreplaner etter Kunnskapsløftet. I 2007 og 2008 ble det ikke utlyst tilskudd til Vg1, men til programfag på Vg2 og Vg3 innen en rekke utdanningsprogram. Hvilke fag det utlyses tilskudd til ble basert på kartlegginger av behovet. Når det gjelder læremidler med særskilt tilrettelegging har det blitt utlyst midler til de mest sentrale fagene i grunnskolen, som norsk, matematikk, engelsk og RLE. Det utlyses for trinnene 1-4, 5-7 og 8-10 samlet. Når det gjelder språklige minoriteter har det blitt utlyst tilskudd til å produsere læremidler til læreplaner i grunnleggende norsk og i morsmål. Læremiddelteamet i OLA har prioritert ulike språk fra år til år, ut ifra kartlegging av hvilket behov man ser.

Tabell 4.2 viser fordeling av tilskuddsmidler i perioden.

Tabell 4.2 Fordeling av tilskuddsmidler

Område	2006	2007	2008
Smale fagområder			
<i>Søkt om</i>	105 000 000	72 418 111	53 586 520
<i>Innvilget</i>	19 510 975	12 171 835	18 364 987
Særskilt tilrettelegging			
<i>Søkt om</i>	43 414 298	37 071 681	42 421 200
<i>Innvilget</i>	11 855 000	10 374 500	6 877 500
Språklige minoriteter			
<i>Søkt om</i>	10 000 000	33 100 000	26 800 000
<i>Innvilget</i>	1 897 557	6 666 071	7 637 000

Som tabell 4.2 viser, bevilges det størst tilskudd til smale fagområder i videregående opplæring, etterfulgt av læremidler for elever med særskilte behov. Læremidler til språklige minoriteter får minst, men i 2008 fikk dette område en større sum enn særskilt tilrettelegging.

4.4 Hvilke søknader innvilges?

I kunngjøringen opplyses det om formelle krav for hva søknaden skal inneholde. Læremiddelteamet i OLA har utarbeidet et søknadsskjema som læremiddelprodusentene må benytte. Søknadene må oppfylle krav knyttet til

- kontaklinformasjon med oppgitt kontaktperson
- prosjektbeskrivelse, inkludert faglig og pedagogisk begrunnelse, hvilke komponenter som inngår
- overordnede prinsipper, herunder krav til læremidlene
- organisering av prosjekt, herunder kompetansekrav til prosjektgruppe og prosjektgjennomføring
- læremiddelets funksjon, herunder krav til læremidlene og digitale løsninger
- oppfølging
- informasjonsansvar
- økonomi
- vedlegg, herunder hvilke kompetansemål i læreplanen prosjektet dekker, budsjett, fremdriftsplan, plan for informasjonsarbeid, underleverandører, prosjektgruppens CV-er, samarbeidspartnere, tidligere prosjekter

Læremiddelteamet i OLA prioriterer fag/emner etter en helhetlig vurdering av de innkomne søknadene, med hensyn til de økonomisk mest fordelaktige søknadene sett opp mot søkernes kompetanse og prosjektbeskrivelse. Som tabell 4.2 viser, er det totale søknadsbeløpet hvert år større enn beløpet som innvilges, og det er de økonomisk mest fordelaktige søknadene som prioriteres. Valg av støtteberettigede utgivelser/språkversjoner blir foretatt på grunnlag av statistikk over elevinntak for året og gjeldende regler for lærebokstøtte. UDIR har beregningsregler for både trykte og digitale læremidler. Ved tildeling av midlene legges det vekt på en rimelig fordeling mellom fagene/emnene/utdanningsprogrammene som det ble utlyst midler til. Det legges også vekt på i hvilken grad de formelle, faglige og pedagogiske krav er oppfylt i søknaden. I tillegg vurderes begrunnelser for nyutvikling eller revidering av læremidler. Det er også tatt hensyn til

rimelig fordeling mellom ulike læremiddelutviklere, i den grad det ikke går ut over kvalitet og økonomi. Det fremkommer at de vanligste begrunnelsene for å innvilge tilskudd er at de

- er relevante i forhold til læreplanen
- er gunstig med hensyn til pris
- har gode prosjektbeskrivelser
- er godt faglig gjennomarbeidet
- har sterkt fokus på å utnytte det digitale mediet
- har gode pedagogiske funderinger i bunn
- bidrar til å dekke læremiddelbehovet innen enkelte fag
- ivaretar differensiering i elevaktivitet og refleksjon
- ivaretar hensyn til målgruppe
- tar utgangspunkt i eksisterende læremidler

Tendensen i begrunnelsene for innvilgelse av tilskudd skriver seg direkte til kriteriene som er satt i retningslinjene for tilskuddordningen, og hva kunngjøringstekstene/utlysningene til tilskuddet sier. Det fremkommer at søknadene velges ut med bakgrunn at de oppfyller de formelle og kvalitative krav i kunngjøringen, samt at det er et helhetlig fokus på læremiddelet i henhold til læreplanen og at det har en digital komponent/ressurs.

En gjennomgang av søknads- og innstillingsdokumentene viser at enkelte søkere har fått innvilget tilskudd under forutsetning av at de ettersender nærmere beskrivelser, justert budsjett og andre dokumenter (som oversikt over medlemmer i referansegrupper), i tillegg til å innhente andre tilleggsdokumenter når saksbehandlingsgruppa ser det som hensiktsmessig. Dette er en ekstra kvalitetssikring for å sikre de beste leverandører av læremidler.

Når det gjelder de økonomiske rammer for tilskuddsordningen viser tabell 4.2 at det søkes om støtte til læremidler for et mye større beløp enn hva det er satt av rammer til. Tendensen er likevel at de læremiddelprodusenter som mottar tilskudd i hovedsak får det beløpet det søkes om. Likevel fremkommer det at læremiddelprodusenter kan bli bedt om å justere sitt budsjett i forhold til produksjonen av læremiddelet fordi læremiddelteamet i OLA ønsker å gi tilskudd til prosjektet, men hvor det vil muligens overskride den totale tildelingsrammen, eller at de vil prioritere flere læremiddelprodusenter. Det som påpekes er at læremiddelteamet ønsker å gi tilskudd til hele produksjonen, da tilskuddsordningen er ment å dekke de kostnader som knytter seg til utvikling av læremidler hvor det ikke er kommersielt grunnlag for salg. Da settes det begrensninger på hvor mange søknader som kan bli prioritert ut ifra tildelte midler.

4.4.1 Innhold i tilsagn

Læremiddelteamet i OLA skal også meddele den enkelte tilskuddsmottaker med et tilsagnsbrev som inneholder informasjon om tilsagn eller avslag på søknaden. Ifølge UDIRs interne instruks for forvaltning av læremiddeltilskudd blir tilsagnsbrevet utarbeidet og sendt fra OLA, ved saksbehandler, i henhold til en mal som bygger på KDs retningslinjer, punkt 8-12. Tilskuddsmottaker må skrive under på at vilkårene i avtalen aksepteres og returnere brevet til avsender, som lagrer det i arkivet. Alle slike maler er videre utarbeidet i samarbeid med juridisk avdeling i UDIR. Tilskuddsbrevet inneholder følgende informasjon:

- Tilskuddsmottakers navn og adresse, organisasjonsnummer
- Hvilket fag det gjelder og innvilget beløp
- Hvilke komponenter som skal utvikles
 1. Formålet med prosjektet
 2. Krav som stilles til læremiddelet
 3. Rettigheter
 4. Fremdrift/frister
 5. Rapportering og utbetaling
 6. Kontroll
 7. Mislighold – redusert tilskudd
 8. Force majeure

4.5 Hvilke søknader avslås?

Gjennomgang av årlige innstillinger viser at den vanligste avslagsårsaken er at "årets økonomiske ramme ikke gir rom for tildeling". Slik Rambøll tolker denne begrunnelsen, betyr det at flere innkomne søknader som ikke får tilskudd, likevel er kvalifiserte, men at andre søknader har fått en helhetlig bedre vurdering ut ifra formelle, faglige og pedagogiske krav. Det synes å være svært få mangelfulle søknader. Det er i stor grad de samme læremiddelprodusentene som søker om tilskudd fra år til år, noe som medfører at de fleste er kjent med både krav til søknaden og tildelingskriteriene. Likevel påpekes det fra læremiddelprodusentenes side at det er viktig å bevare konkurransepreget i tilskuddsordningen slik det fremstår i dag. Det er positivt at det utlyses midler som læremiddelprodusenter kan søke om, og konkurrere om. Ordningen må ikke gå i retning av at det blir en produsent som oppnår "monopol" på utvikling av læremidler, fordi det kan gå ut over kvaliteten på produktene og kostnadseffektiviteten. Rambøll oppfatter at tilskuddsordningen bidrar til konkurranse mellom forlag og læremiddelutviklere da det er mange søkere til hvert område og hvert fag det blir lyst ut midler til. I tillegg ser man ut i fra avslagsårsakene at den vanligste årsaken er at de økonomiske rammer ikke gir rom for tildeling, noe som indikerer at også søknader som ikke innvilges ikke holder god faglig kvalitet.

Når det gjelder avslagsårsakene, er disse forankret i kriteriene i kunngjøringen. Det er mange av de samme avslagsårsakene som går igjen mellom alle tre ordningene, men noen er spesifikke for hver ordning. Søkere som får avslag får tilsendt individuelle avslagsbrev med begrunnelse. Det fremkommer at tilbakevendende avslagsgrunn for alle tre områder i perioden 2006-2008 knyttes til

- **økonomi**
 - Årets økonomiske gir ikke rom for tildeling
 - Avslås på grunn av høy pris
- **prioriteringer**
 - Avslås på grunn av prioriteringer mellom fag og skolenivåer
 - Avslås fordi prosjektet blir ivaretatt av prosjekt under utvikling
- **ikke godkjent søknad**
 - Avslås fordi den ligger utenfor kunngjøringens rekkevidde
 - Avslås med begrunnelse i at søknaden er mangelfull med tanke på elevstatistikk og at prosjektet er kun nettbasert
 - Avslås med begrunnelse i at prosjektet mangler trykte komponenter
 - Avslås med begrunnelse i at læremiddelet ikke er tilpasset ny læreplan
 - Avslås på grunn av at prosjektet ikke ivaretar elever i målgruppen
 - Avslås fordi prosjektet ikke i tilstrekkelig grad utnytter Internett som medium
 - Avslås på grunn av at prosjektet ikke utnytter mediets potensial i tilstrekkelig grad
 - Avslås fordi søknaden er mangelfull i forhold til teknisk løsning og faget søknaden gjelder for
 - Avslås fordi det i for liten grad beskriver faglige innholdet i læremiddelet
- **manglende kompetanse**
 - Avslås med begrunnelse i at søknaden er mangelfull med henhold til beskrivelse av den faglige pedagogiske kompetansen
 - Avslås fordi prosjektet har i for liten grad forlagskompetanse
- **andre årsaker**
 - Avslås i påvente av ny læreplan

4.6 Vurdering av ordningen – oppfylles ordningens intensjon?

4.6.1 Læremiddelprodusentenes oppfatning

I dette avsnittet presenterer vi funn fra intervju med seks læremiddelprodusenter som har søkt om støtte til å utvikle læremidler. Vi har sørget for å inkludere et utvalg av læremiddelprodusen-

ter som samlet har søkt på tilskudd innen samtlige av de tre områdene som tilskudd til læremidler gjelder for. I intervjuene ble informantene bedt om å vurdere

- hvorvidt tilskuddsordningen oppleves som hensiktsmessig
- kriteriene for å søke om tilskudd
- kunngjøringsteksten
- søknadsprosessen
- kriterier for avslag
- prioritering av fagområder
- læremiddelutviklingsprosessen
- tilskuddsbeløpet

Sett under ett fremkommer det at det er behov for å tilpasse retningslinjene til dagens situasjon, med stor satsning på digitale læremidler. Det ble påpekt at mye har forandret seg innen bokbransjen de siste årene, og at ordningen er basert på en tilværelse som gjaldt for 10 år siden. Dette utdypes med at etter at man innførte gratis læremidler i videregående skoler, har forlagenes inntekter blitt kuttet radikalt. Dagens standarder for kostnadsberegning gjenspeiler ikke det reelle kostnadsnivået. Det blir også fremhevet at rammeverket for små elevgrupper og parallellutgaver er ubrukelig, fordi forlagene går med underskudd ved å produsere læremidler.

Når det gjelder særskilt tilrettelegging blir det trukket frem at det er svært omfattende krav til hvordan læremidlene skal være tilrettelagt. Det er ressurskrevende å holde på med, og hele tiden en balansegang med å oppfylle alle kravene. Det blir stilt spørsmål ved om en tilskuddsordning er den beste løsningen for å dekke behovet for læremidler for særskilt tilrettelegging. Det blir foreslått heller å la kompetansesentrene få i oppdrag å produsere disse læremidlene, med begrunnelse i at de har spisskompetanse på dette feltet.

Søknadskriteriene

Det fremkommer at informantene sett under ett opplever søknadskriteriene som uproblematiske. Det blir trukket frem at læremiddelteamet i OLA er veldig imøtekommende dersom søkerne opplever noe som uklart, og stiller opp til samtale.

Når det gjelder smale fagområder blir det påpekt at elevgrensene som definerer smale fagområder/små elevgrupper er for lave. Dette skyldes i hovedsak at forlagene selger færre utgaver av læremidlene etter at det ble innført gratis læremidler i form av utlån til elevene. Grensene oppleves som svært små, og som at elevtallene splittes veldig. Når det gjelder kriterier for digitale læremidler trekkes det frem som positivt av ett forlag at de følger internasjonale standarder. Andre fremhever at det ikke er noen bevissthet rundt hvordan skolene ønsker å bruke digitale læremidler, og hva myndighetene tror skolene trenger. Det er heller ikke differensiert på ulike programområder, og ingen skiller mellom hva som egner seg som digitalt og hva som egner seg i trykt form. Det påpekes også at det er svært dyrt å produsere digitale læremidler, og at tilskuddsordningen ikke reflekterer dette. En informant påpeker at

“Å utvikle digitalt læremiddel rundt et lite programområde koster uansett kroner 50 000,- å drifte per år etter at plattformen er laget og lagt ut, forfattet osv. Likevel er det kanskje bare 20 elever på det programmet på det nivået. 20 tilgjengelige bøker over en 5 års periode koster 5000,- i hele perioden. Dette inkluderer lager, distribusjon, osv. Et nettsted som er oppe og går tilsvarende lager og distribusjon, men oppdateringer krever ytterligere ressurser. Det er ingen betalingsevne og – vilje ute i skolene, dette skal være gratis for skolene og elevene å bruke”.

Når det gjelder særskilt tilrettelegging pekes det også på at det er problematisk at et forlag favoriseres dersom man søker om å lage en digital komponent til et skriftlig læremiddel som finnes fra før. Dette er med på å hindre muligheten for å få inn nye produkter inn på markedet.

Kravet om at læremidlene skal ha universell utforming oppleves som vanskelig å tilfredsstillere. Dette innebærer for eksempel at læremiddelet skal kunne brukes av elever med ulike tilpasningsbehov, som (både) for eksempel synshemmede og hørselshemmede. Med digitale læremidler har man mange muligheter til universell utforming i forhold til med en skriftlig bok, men det er allikevel et stort krav at et læremiddel skal passe for alle.

Kunngjøringsteksten

Rambøll undersøkte også hva læremiddelprodusenter synes om utlysningsteksten. Generelt kan vi si at den oppleves som forståelig, men at man må kjenne til søknadsprosaen og ha kompetanse for å forstå hva de vil ha – hvor innsalgskriteriet ligger. Utllysningsteksten er standardisert, på bakgrunn av skjemaer og de noe generelle retningslinjene. Kravene til søknaden oppleves likevel som veldig gode. Det fremheves at søkerne må ha en viss profesjonalitet i forlagsbransjen, noe som er positivt for å sikre god kvalitet i prosessen og produktet.

Saksbehandlingsprosessen

Rambøll undersøkte hvordan læremiddelprodusenter opplever saksbehandlingsprosessen ved søknad om tilskudd, fra kunngjøringen til man får tilsagnsbrev eller avslagsbrev. Det er flere som uttrykker et ønske om at kunngjøringen kunne komme tidligere på våren. Dette begrunnes med at de opplever kort tid til å lage en god prosjektbeskrivelse, og til å rekke å gjøre avtaler med forfattere og underleverandører i smale fag. Det er flere som peker på at søknadsbehandlingen tar lang tid, men at det sier noe om at det er en grundig prosess heller enn at man jobber langsomt med det. Det er flere som kunne ønske at de fikk svar tidligere på høsten, i august, blant annet fordi det vil gjøre det lettere å planlegge ressursbruk for året etter og lage budsjettet, som legges i oktober. I tillegg medfører sent svar at noen forlag opplever at de ikke kommer i gang så fort som ønsket, fordi sent svar medfører at man tenker på noe annet og letter på ressursene og foretar andre interne prioriteringer hos forfatterne. Og når man da får midler får man en utfordring med å mobilisere bemanning fordi folk har andre oppgaver. Dermed opplever UDIR også at forlag kommer for sent i gang, og det kan gjøre at det blir mindre tid til å produsere læremiddelet innen fristen og føre til forsinkelser i prosessen. Datoen for ferdigstilling av læremiddelet bør være tidlig på våren, slik at forlagene kan markedsføre bøkene før skolestart. Nå skal bøkene være ferdige til skolestart, og eventuelle forsinkelser medfører at de ikke blir tatt skikkelig i bruk før året etter.

Når det gjelder kontakt mellom læremiddelteamet i OLA og forlagene i løpet av søknadsprosessen vurderes dette ulikt av informantene. Enkelte peker på at prosessen er veldig lukket, og at det er lite kommunikasjon fra søknadstidspunkt til innstilling. Forlagene har ikke mulighet til å påvirke, og får heller ikke informasjon, noe som etterlyses. I tillegg kunne de ønske at de fikk vite når de kan forvente å få svar. Dette kan for eksempel opplyses om i kunngjøringsteksten, slik at det blir mer forutsigbart. Andre peker på at de har hatt forhandlingsmøte og endret på søknaden før den har blitt endelig behandlet og opplever åpenhet fra direktoratet.

Begrunnelser for avslag

Når det gjelder læremiddelprodusentenes synspunkter på kriterier for avslag er disse relativt få. Dette er blant annet fordi noen av forlagene ikke har fått avslag. Ett forlag som har fått avslag peker på at tildelingskriteriene ikke oppleves som helt rettferdige. Dette begrunnes med at avslagsårsaken "årets økonomiske ramme gir ikke rom for tildeling" er lite konkret og ikke gir noen reell forklaring på hvorfor en annen søker oppfylte kriteriene bedre. Et annet forlag trekker frem at de gangene de har fått avslag har de blitt bedt om å søke igjen, og at læremiddelteamet i OLA bruker kriteriene i sin vurdering av søknadene på en god måte.

Prioriteringen av fagområder

I evalueringen ble læremiddelprodusentene bedt om å vurdere læremiddelteamet i OLAs prioritering av hvilke fagområder det utlyses tilskuddsmidler til. Det fremkommer at det er generell forståelse for at de tre hovedområdene som det utlyses tilskudd for er riktig prioritert, og enighet rundt at det er disse som det ikke er markedsgrunnlag for å produsere læremidler til. Læremiddelteamet inviterer til møter der forlag kan formidle sin oppfatning om markedet, i tillegg til at de spør skoler om deres behov. Noen forlag har vært med på å diskutere prioriteringsliste og opplever å bli hørt. Derimot er det enkelte forlag som uttrykker at det virker som om det mangler en

plan for små fag, ved at mange fagområder ikke er dekket, men at det likevel ikke blir lyst ut tilskudd til disse.

Imidlertid er det enkelte forlag som har betenkeligheter med at elevtall blir brukt i prioriteringen. Dette begrunnes blant annet med at når det er helt nye fag (fra 2009 er det for eksempel kommet en læreplan i psykologi), og man ikke har kunnskap om hvor mange elever det blir på emnet, medfører det at forlagene er tilbakeholdne med å produsere læremidler fordi det innebærer en risiko med hensyn til antall eksemplarer som blir solgt. Denne risikoen kunne forlagene ha tatt dersom de fikk støtte til å produsere parallellutgaven på nynorsk. Det pekes også på at ordningen med parallellutgaver og fellesutgaver er problematisk, og at det ikke er gode utregningsmodeller som sikrer at de faktisk får forleggere til å lage fellesutgaver. Dette kan medføre at ingen forlag søker om tilskudd til å produsere læremidler i enkelte fagområder som det utlyses tilskudd til. Andre forlag fremmer forslag om kun å satse på bestemte ferdigheter og kompetanse i en læreplan, og utlyse tilskudd til læremidler som fokuserer på disse områdene.

Når det gjelder læremidler til språklige minoriteter uttrykkes det at ordningen er helt essensiell for at det skal bli utviklet læremidler, og at de språkene som er prioritert er riktige. Det har blant annet blitt utlyst midler til lærebøker på urdu, somali, polsk og vietnamesisk. Læremiddelteamet i OLA oppgis å være gode til å se trender og behov, og har stor legitimitet blant læremiddelutviklerne.

Enkelte forlag oppgir at de tror læremiddelteamet i OLA avgjør hvilke områder og fag som skal prioriteres en god stund før kunngjøringen, og ønsker at dette blir kunngjort tidligere slik at det er mulig å planlegge både søknadsprosessen og produksjonen bedre.

Læremiddelutviklingsprosessen

I evalueringen er læremiddelprodusenter bedt om å gjengi hvordan de opplever selve prosessen med å utvikle læremiddelet, fra man får innvilget tilskudd til fristen for ferdigstilling. Forlagene uttrykker at dette varierer litt mellom de ulike prosjektene, ved at enkelte ganger er det lite kontakt utenom at man leverer inn rapport underveis og ved slutten. I andre prosjekt har det vært tettere dialog underveis. Dette oppleves som positivt, fordi man blir bedre kjent med hverandre, og forlagene kan få litt innspill i prosessen. I tillegg får læremiddelteamet i OLA mer innsikt i hvilke utfordringer forlagene har underveis i utviklingsprosessen av læremiddelet. Når det gjelder fleksibilitet i forhold til produksjonstid, er det delte meninger. Noen forlag mener at læremiddelteamet i OLA er lite fleksible, mens andre har opplevd å ha god dialog rundt forsinkelser og at læremiddelteamet er åpne for alternative løsninger i slike tilfeller.

Terminvis utbetaling oppleves som fornuftig av forlagene. Noen trekker frem at de har behov for midler til å komme i gang med prosjektet, og at det er positivt at første utbetaling kommer tidlig. Angående rapportering opplever representanter fra samtlige forlag at denne er grei. De opplever at UDIR har rett til å be om den rapporteringen de ber om. Det pekes imidlertid på at det er lettere å kvalitetssikre trykte enn digitale læremidler, og at UDIR nesten ikke kvalitetssikrer digitale læremidler i det hele tatt.

Tilskuddsbeløpet

Når det gjelder tilskuddsbeløpet uttrykker de fleste forlagene at de sjelden får fullfinansiering for læremidlene. Den største utfordringen ligger i å beregne tidsbruken for interne ressurser i forlaget. Måten de interne kostnader beregnes på oppleves å være tilpasset situasjonen som var før det ble gratis læremidler til elevene, og satsene har lenge vært de samme. De eksterne kostnadene er det lettere å få dekket.

Når det gjelder kostnader ved å produsere digitale læremidler, oppgis disse å være omtrent tre ganger så store som kostnadene ved å lage en bok. Som eksempel pekes det på at for å lage et digitalt læremiddel for særskilt tilrettelegging burde man fått 1 million kroner i tilskudd, og ikke 500 – 600 000 slik det er i dag. Det er kun ett forlag som ikke opplever budsjetteringen og tilskuddsbeløpet som problematisk. Dette er imidlertid ett stort forlag som har mange ben å stå på, med stor kapasitet, slik at de ikke behøver å budsjettere inn fulle interne stillinger. Skulle de imidlertid gjort det, hadde budsjettet blitt for stort i forhold til tilskuddsbeløpet.

4.6.2 Rambølls vurdering av forvaltning av tilskuddsordningen

Måloppnåelse

I KDs retningslinjer oppgis kriterier for måloppnåelse av tilskuddsordningen å være at det blir utviklet og produsert trykte, elektroniske og kombinerte læremidler der det ikke er markedsgrunnlag for dette. Etter hva Rambøll vurderer har det blitt produsert læremidler innen alle tre områdene for de tre årene vi har undersøkt. Således bidrar læremiddelteamet i OLAs forvaltning til oppnåelse av dette målet. For å dokumentere dette skal læremiddelteamet hente inn opplysninger over hvilke læremidler som er blitt utviklet og produsert i foregående bevilgningsår, noe Rambøll vurderer at har blitt gjort, blant annet gjennom undersøkelser av produksjon av læremidler til skolestart 2008 og 2009¹¹.

Rambøll vurderer at graden av måloppnåelse kunne vært enda større dersom KD hadde bevilget et større totalbeløp til utvikling av læremidler. Dette begrunnes i at en stor andel av søkerne innenfor samtlige tre områder har fått avslag fordi årets økonomiske ramme ikke gir rom for tildeling. Slik Rambøll oppfatter disse søknadene og avslagsbegrunnelse, er søknadene likevel gode, men har ikke blitt prioritert. Dette medfører at enkelte utdanningsprogram hvor det har blitt utlyst tilskudd, fremdeles mangler læremidler fordi andre fagområder har blitt prioritert. Så vidt Rambøll kan se, har det ikke vært mangel på søknader innenfor de utlyste områdene.

Saksgangen

Basert på vår gjennomgang av saksgangen og forvaltningen av tilskuddsordningen vurderer vi i all hovedsak at saksgangen foregår i tråd med KDs retningslinjer for forvaltning, og også i tråd med UDIRs interne instruks. Rambøll vurderer at læremiddelteamet i OLA oppfyller KDs krav om å kunngjøre tilskuddsordningen overfor tilskuddsmottakere på hjemmesiden. Både for 2006, 2007 og 2008 vurderer Rambøll at læremiddelteamet innfrir dette ansvaret. Ifølge KDs retningslinjer skal det også kunngjøres når det foreligger nye læreplaner i fag/emner eller revisjon av læreplaner som tilsier behov for nye læremidler. Etter Rambølls vurdering har dette blitt gjort, i tråd med nye læreplaner i forbindelse med implementeringen av Kunnskapsløftet og tilhørende læreplaner. I tillegg skal det kunngjøres når et fag/emne fortsatt mangler læremidler til tross for tidligere kunngjøring. Når det gjelder smale fagområder ble det i 2006 utlyst tilskudd til yrkesfaglige utdanningsprogram på Vg1 og Vg2. Det ble tildelt midler til produksjon av læremidler innen samtlige utdanningsprogram på Vg1. På Vg2 var det noen program som ikke ble tildelt midler. Noen, men ikke alle, av disse programområdene ble det utlyst tilskudd til året etter. Dette tolker Rambøll som at har blitt gjort i samsvar med kravet ovenfor. OLA legger til grunn regel for beregning av størrelsen på tilskuddsbeløpet i henhold til "beregningsgrunnlag for støtte til trykte læremidler"¹². I KDs retningslinjer punkt 3 står det at "UDIR har nærmere regler for beregning av størrelsen på tilskuddet". I UDIRs interne instruks for forvaltning av læremiddeltilskudd står det i punkt 4.2 at "Tilskuddets størrelse fastsettes av OLA etter kontrollberegning i henhold til de beregningsregler som er fastsatt for vedkommende tilskuddstype, jf. KDs retningslinjer pkt 3". Dermed tolker Rambøll at OLA har klare retningslinjer og regler for å bestemme størrelsen på tilskuddsbeløpet.

Det fremkommer i evalueringen at kunngjøringsdatoene har variert både mellom de tre områdene på samme år, og fra år til år. I 2008 ble imidlertid utlysning på alle områdene kunngjort på samme dato, som var tidligere enn de to foregående årene. Søknadsfristen har vært senere for smale fagområder/små elevgrupper (slutten av september) enn for de to andre områdene (begynnelsen av juli). Etter Rambølls oppfatning gir dette lite forutsigbarhet for potensielle søkere, og vi ser at ordningen med fordel kan kunngjøres samme dato for samtlige tre områder, og at dette er konsistent fra år til år. Vi vurderer at det ikke er behov for å endre på selve kunngjøringsteksten, da vi opplever at den gir tilstrekkelig informasjon for å søke om tilskudd, og har innhold som er i tråd med KDs retningslinjer. Den skal inneholde målet for ordningen og kriterier for måloppnåelse, samt formidle krav til innhold i søknaden, søknadsskjema og søknadsfrist. Vi vurderer imidlertid at det vil være hensiktsmessig å supplere den eksisterende malen for kunn-

¹¹ http://UDIR.no/Artikler/_Tjenester/_Laremidler/Produksjonen-av-laremidler---rapport-fra-leverandorer-for-skolestart-2008/
http://UDIR.no/Artikler/_Tjenester/_Laremidler/Produksjon-av-laremidler-til-skolestart-2009/

¹² Beregningsgrunnlag for støtte til trykte læremidler, Utdanningsdirektoratet:
http://udir.no/upload/laremidler/Vedlegg_3_Beregningsgrunnlag_stotte_trykte_laremidler_09.pdf

gjøringstekst med et punkt som angir datoen for innstilling. Dette vil bidra til at søkerne opplever større grad av forutsigbarhet i forhold til å planlegge ressurser og budsjett.

Når det gjelder datoer for søknadsfrist varierer disse også både mellom områder samme år, og fra år til år. Rambøll vurderer at det vil gi større forutsigbarhet for læremiddelprodusentene om denne datoen var den samme hvert år, og for hvert område. Et annet aspekt er at perioden fra kunngjøring til søknadsfrist er relativt kort, sammenlignet med perioden fra søknadsfrist til innvilgelse. Det betyr i praksis at læremiddelprodusentene får kortere tid på å utarbeide søknaden enn læremiddelteamet i OLA har til å behandle dem. Etter tilbakemelding fra læremiddelprodusenter vurderer vi det som hensiktsmessig at søknadsfristen er i juni, og at søknadsbehandlingen er ferdig i august, og at læremiddelprodusentene blir gitt snarlig tilbakemelding på om de har fått sin søknad innvilget eller avslått.

Søknadsbehandling

På bakgrunn av funn i evalueringen vurderes Rambøll at UDIR foretar en grundig behandling av de innkomne søknadene. Det gir ekstra legitimitet at eksterne fagpersoner blir involvert i søknadsbehandlingen, da disse vil kunne gi nyttige innspill fra praksisfeltet. Derimot vurderer Rambøll at søknadsbehandlingen med fordel kan startes i august, istedenfor i oktober som har vært praksis hittil. Dette begrunner vi i læremiddelprodusentenes innspill på at det gjør det lettere for dem å planlegge ressursbruk og budsjett når de vet om de får tilsagn eller avslag på søknaden sin. Dette henger igjen sammen med deres leveringsdyktighet, ved at de kommer i gang med arbeidet tidligere. At læremidlene blir ferdig til avtalt tid gir både UDIR, da læremiddelteamet, læremiddelprodusenten og skolene, og Rambøll vurderer derfor at læremiddelteamet i OLA bør etterstrebe og sende ut tilsagnsbrev og avslagsbrev i august, eller senest i september.

Når det gjelder tildelingsbrev og avslagsbrev vurderer Rambøll at begge disse inneholder den informasjonen som er spesifisert i KDs retningslinjer. Tilsagnsbrevene sendes ut til de læremiddelprodusenter som har fått innvilget søknadene sine kort tid etter søknadsbehandlingen. Søkere som får avslag på sin søknad får et avslagsbrev med begrunnelse for avslaget. Tidspunktet for når tilsagns- og avslagsbrev har blitt sendt ut har variert fra år til år, og mellom ordningene. Det fremkommer av kunngjøringstekster og tilsagns- og avslagsbrev at det går to til tre måneder fra læremiddelprodusentene leverer sine søknader til endelig innstilling, som kommer som regel i november eller desember. Det kan også se ut til at tendensen for de som får avslag er at de får senere beskjed enn de som får tilsagn om tilskudd.

Rambøll oppfatter at oppfølgingen underveis i prosessen oppleves som god, både fra læremiddelprodusenter og saksbehandlerne i OLA. Vi opplever at det er en relativt uformell tone, og at læremiddelteamet i OLA er fleksible i forhold til både frister og innhold ved rapportering, ved at man får anledning til å ettersende dokumenter som mangler, osv. Dette blir også bekreftet av læremiddelprodusenter. Ved uforutsette hendelser hvor det kan oppstå forsinkelser i prosjektet eller endringer i tidsplan for gjennomføring, for eksempel hvor forfatter blir borte på grunn av sykdom, oppfatter Rambøll videre at læremiddelteamet og læremiddelprodusentene oppretter en god dialog, hvor læremiddelteamet er villig, i samarbeid med læremiddelprodusentene, til å finne en løsning. Tendensen som gjenspeiler seg i årsaker til forsinkelser fra læremiddelprodusentene er blant annet sykdom hos forfattere, forfattere har mindre kapasitet enn forventet, samarbeid med andre eksterne faglige aktører og utfordringer knyttet til utforming av digitale komponenter. Felles for disse årsakene til forsinkelser knytter seg i stor grad til et tidsaspekt. Flere læremiddelprodusenter oppgir at det ikke er særlig god tid på prosjektene, og ved at de får beskjed sent på høsten når søknadsfristen er tidlig sommer gjør at de får mindre tid på prosjektet, og har i tillegg planlagt eller satt sine forfattere på andre prosjekter. En anbefaling som kommer fra læremiddelprodusentene, og som Rambøll oppfatter om hensiktsmessig, er en raskere søknadsbehandling og endrede søknadsfrister tidligere på året.

5. KARTLEGGING AV LÆREMIDDELBEHOVET

I dette kapittelet presenterer Rambøll vår analyse av læremiddelbehovet innenfor hvert av de tre områdene som tilskuddsordningen gjelder for, herunder

- smale fagområder/små elevgrupper
- særskilt tilrettelegging
- språklige minoriteter

Formålet med behovskartleggingen har vært å undersøke hvordan skoleledere og skoleeiere opplever behovet for læremidler, og hvorvidt det fremdeles er behov for statlig tilskudd til produksjon av læremidler. Behovskartleggingen gir imidlertid ikke en prognose, ei heller et fullstendig bilde, av det samlede læremiddelbehovet. Funnene fra kartleggingen gir imidlertid et kunnskapsgrunnlag når det gjelder hvordan informantene oppfatter det generelle læremiddelbehovet knyttet til innføringen av nye læreplaner. Kartleggingen er i tillegg med på å understøtte funn fra tidligere kartlegginger av læremiddelbehovet, og det fremkommer at det fremdeles er sterkt behov for tilskuddsordningen.

I kartleggingen inngår intervjuer med skoleledere og skoleeiere. På skoleledernivå er informantene representanter fra både grunnskoler og videregående skoler, blant annet rektor, assisterende rektor eller avdelingsledere/lærere. På skoleeiersiden er informantene blant annet skolesjef, utdanningssjef eller leder for fylkeskommunal opplæringsavdeling. Gjennomgående for dette kapittelet formidles informantenes oppfatninger og syn på læremiddelbehovet ut i fra deres ståsted og hvilke fag eller skoler man representerer.

Avsnitt 5.1 beskriver skoleeiers rolle knyttet til innkjøp av læremidler og det overordnede behovet for læremidler innen hvert av de tre områdene.

Avsnitt 5.2, 5.3 og 5.4 beskriver det opplevde behovet for læremidler på de tre ovennevnte områdene.

5.1 Skoleeiers rolle

I dette avsnittet beskrives skoleeiers rolle når det gjelder innkjøp av, informasjon om og behovet for læremidler. Det er gjennomført intervjuer med utdanningssjefer eller lignende i 10 kommuner og 15 fylkeskommuner, fordelt over hele landet. Totalt er 25 representanter for skoleeiere intervjuet.

5.1.1 Innkjøp av læremidler

Ifølge Opplæringsloven ligger ansvaret for innkjøp av læremidler hos skoleeier. Dette innebærer at kommunene er ansvarlige for å kjøpe inn læremidler til grunnskolen, og fylkeskommunene er ansvarlige for innkjøp av læremidler til videregående opplæring. Som hovedregel kan skoleeier kun kjøpe inn læremidler som foreligger både på bokmål og nynorsk, til samme tid og til samme pris. Etter intervju med skoleeiere på både kommunalt og fylkeskommunalt nivå, har Rambøll erfart at skoleeier kun har en administrativ rolle når det gjelder innkjøp av læremidler. Dette går i de fleste tilfeller ut på at skoleeier forhandler frem innkjøpsavtaler på vegne av skolene i kommunen eller fylket, eksempelvis med Norli eller Ark. Når det gjelder budsjett til innkjøp av læremidler, vedtar kommunene og fylkeskommunene budsjettet til skolene. I forbindelse med Kunnskapsløftet ble det innvilget ekstra midler fra 2006 til 2008. Det er skolene selv som er ansvarlig for innkjøp av de læremidlene basert på behov og tilgjengelige ressurser. Dette gjøres hovedsakelig gjennom den felles innkjøpsavtalen som skoleeier har inngått. Ved de fleste skolene melder lærerne i de ulike fagseksjonene inn sine behov og ønsker til skoleledelsen. Deretter må ledelsen prioritere hvilke læremidler som skal kjøpes inn. Flere av skolelederne opplever at de må prioritere læremidler i de fagene som alle elevene har behov for, og at dette medfører at det blir for lite midler til læremidler til små grupper, for eksempel språklige minoritets elever.

Informasjon om læremidler

Både grunnskoler og videregående skoler får informasjon om hvilke læremidler som finnes fra flere ulike kilder. Forlagene markedsfører seg aktivt både på e-post og post. I tillegg orienterer lærerne seg på Internett. Flere av informantene oppgir også at de får informasjon om læremidler gjennom å delta på messer, seminarer, kurs og konferanser med ulike arrangører. Lærerne har også anledning til å prøve ut et læremiddel, før de bestemmer seg for om de vil kjøpe det inn. I noen kommuner og fylkeskommuner er det etablert nettverk mellom skolene, og noen kommuner er også med i interkommunale nettverk hvor lærerne deler erfaringer om læremidler. De må vurdere læremidlene ut ifra læreplanene og elevenes behov. Til morsmålsundervisningen kjøpes det inn bøker fra andre land, slik at minoritets elever får lærebøker fra deres hjemland.

Når det gjelder hva som veier tyngst ved valg av hvilke læremidler som kjøpes inn er det flere forhold som fremheves. Kvaliteten på læremiddelet trekkes frem som viktig av mange informanter. Kvalitet kjennetegnes blant annet av hvilke forfattere som står bak læremiddelet, og av referanser fra andre kommuner og lærere. I tillegg vektlegges det faglige ut i fra hvordan læremiddelet er tilpasset læreplanen i faget. Læremiddelet bør også inneholde tilpasset bildebruk og godt utviklet lettfattelig tekst uten for mange språklige virkemiddel. I tillegg til kvalitet trekker noen frem at de lytter til gode erfaringer og tilbakemeldinger fra andre lærere, skoler og kommuner. Digitale tilleggsressurser er et pluss. Det samme gjelder lærerveiledningen, innholdet, og forslag til hvordan man kan legge opp undervisningen i form av at boka konkretiserer løsninger for elevenes behov.

Kunnskap om tilskudd til læremidler

Rambøll undersøkte også hvorvidt skoleeiere kjenner til tilskuddsordningen. Generelt oppfatter vi at det er lite kjennskap til at det finnes et statlig tilskudd til læremidler, både på kommunenivå og fylkesnivå. Enkelte representanter for fylkeskommunen har kjennskap til ordningen i forbindelse med Nasjonal digital læringsarena (NDLA) og utvikling av digitale læremidler¹³. Utover dette er det lite kjennskap til tilskuddsordningen, muligheten for å søke og hvilke elevgrupper ordningen gjelder for. Rambøll oppfatter også at skoleeiere har generelt lite kjennskap til behovet for læremidler i sin kommune eller fylkeskommune. Dette gjelder både hvilke fag som har dekket og udekket behov, og hvilke elevgrupper det gjelder. Dette henger sammen med at det er skolene som selv avgjør hvilke læremidler som kjøpes inn. I tillegg er det skolene som får informasjon om hvilke læremidler som finnes, og som har ansvaret for å implementere de nye læreplanene gjennom Kunnskapsløftet. Skoleeiers ansvar er overordnet, og innebærer tildeling av budsjettmidler til skolene og til læremidler, samt felles innkjøpsavtale.

5.2 Behovet for læremidler på smale fagområder/små elevgrupper

Kartleggingen omfatter intervjuer med skoleledere/avdelingsledere ved 15 videregående skoler. I utvalget inngår skoler som samlet tilbyr samtlige av utdanningsprogrammene hvor det er smale fag/små elevgrupper. Alle fag med et årlig elevkull på under 5000 elever /lærlinger på landsbasis defineres som smale fag /små elevgrupper, jfr. definisjonen som presenteres i kapittel 1¹⁴. Dette vil si de fleste programfag og programområder i videregående opplæring, men ikke fellesfagene. Minoritetsspråk som fremmedspråk på ungdomstrinnet og i videregående opplæring kommer også inn under begrepet smale fag. Tilskuddsordningen omfatter i tillegg basisfag hvor elevtallet er under 1000, samt at ordningen støtter parallellutgaver ved elevtall under 5000.

I intervjuene ble det blant annet spurt om hvorvidt skoleledere (rektor eller avdelingsledere på et smalt fagområde) kjente til tilskuddet til læremidler innen smale fagområder/små elevgrupper. Blant skolelederne var det halvparten av informantene som kjente til ordningen, og halvparten som ikke kjente til den. Blant de som kjente til den var kunnskapen begrenset, i form av at de hadde hørt om ordningen eller kjente andre som hadde søkt om midler. Kun én informant oppgav at han hadde fått informasjon av UDIR om dette, på e-post.

¹³ NDLA er navnet på det felles fylkeskommunale prosjektet som har til hensikt å etablere "fritt tilgjengelige, fullverdige, dynamiske fagnettsteder for alle fag i videregående opplæring"¹³. NDLA skal tilby gratis digitale læringsressurser til elever og lærere i videregående skole i Norge, og således er prosjektet et viktig ledd i regjeringens arbeid med gratis læringsressurser i videregående skole og satsningen på digitale læringsressurser som sådan.

¹⁴ Smale fag/ små elevgrupper- arbeidsplan 2009-2012, Utdanningsdirektoratet

Det er også undersøkt hvordan skolelederne opplever behovet for læremidler. Det fremkommer at dette varierer fra skole til skole og mellom ulike programområder. Det bør presiseres at det læremiddelbehovet som formidles her, er det opplevde behovet hos informantene. Dermed er det viktig å presisere at dette kan gjelde både et generelt behov for nye læremidler i fag som ikke faller inn under tilskuddsordningens målgruppe, men også et direkte og spesifikt behov for læremidler i fag som tilskuddsordningen gir produksjonsstøtte til. For å sikre at det blir formidlet et spesifikt læremiddelbehov knyttet til tilskuddsordningen, har Rambøll i størst mulig grad søkt å inkludere informanter i kartleggingen knyttet til skoler hvor det undervises i smale fag/små elevgrupper.

Funn fra kartleggingene viser at det er behov for læremidler innenfor følgende områder:

- **Musikk, dans og drama:** Det fremkommer at det mangler læremidler som er tilpasset de nye læreplanene. Det er behov for et helhetlig verktøy som håndterer alle aspekter i læreplanen. Det gjelder i varierende grad alle fagene. I Drama venter de på nye læreverker, og da vil alle fagene ha gode læreverker innenfor dette området. Innenfor Musikk er det ikke fullstendige lærebøker på Vg2 og Vg3.
- **Medier og kommunikasjon:** Det oppgis at det ikke er noe stort behov for læremidler på dette utdanningsprogrammet. En stor del av undervisningen foregår ved hjelp av digitale ressurser, for eksempel med Adobe. De bruker også gratis Internettsteder. Skriftlige læreverker blir brukt som støttelitteratur. På Vg3 er det behov for noen enkle manualer.
- **Elektrofag:** Innenfor elektrofag er det mange små fagområder, og tilskuddsordningen oppleves som helt essensiell for at det skal produseres lærebøker til disse fagene. Det er store behov både innen Vg2 og Vg3. Vg3 Dataelektroniker mangler helt læremidler.
- **Restaurant og matfag:** I alle programfagene er det per i dag for lite læreplanrelatert stoff i bøkene. Noen av bøkene blir for generelle, og det er for lite dybde i stoffet. Oppgavene i bøkene er ikke alltid i tråd med undervisningen. Det er størst behov på Vg1.
- **Naturbruk:** Det mangler bøker i alle programfag innen Vg2 Akvakultur. Læremidlene må ivareta forholdet mellom teori og praksis. Fiske og fangst, landbruk og skogbruk har læremidler i de fleste fag.
- **Bygg- og anleggsteknikk:** Det er veldig mange små fagområder innenfor bygg- og anleggsteknikk, og det oppfattes som at det ikke er noen mulighet for å lage bøker som dekker samtlige fagområder. I stedet bruker man veldig mye Internettsider, gamle bøker, produktark og tegneprogram fra produsenter, og opplever at dette er tilstrekkelig. Det er størst behov for digital informasjon, med visuell informasjon som illustrerer hvordan man arbeider. Det oppgis ikke behov for trykte lærebøker.
- **Helse og sosialfag:** Innenfor helse og sosialfag er det lærebøker innenfor flere fag. Det er likevel spesifikt behov for nye læremidler, spesielt læremidler i Vg3 apotekfag og Vg2 ambulanséfag.
- **Teknikk og industriell produksjon:** Innenfor dette utdanningsprogrammet finnes det mange smale fagområder. Det er lite eller ingen læremidler til fagene på Vg2, men de har blitt lovet at det skal komme læremidler og ønsker primært digitale. Per nå oppleves det at tilskuddsordningen fungerer dårlig fordi det ikke har blitt produsert noen læremidler til dette fagområdet.
- **Design og håndverk:** Det oppgis at det fremdeles er behov for læremidler på hele utdanningsprogrammet, særlig digitale læremidler som har mye preg av visuelle bilder og uttrykk og nye metoder innen design og håndverk.
- **Service og samferdsel:** Det er lite bøker i IKT-servicefag, og et stort behov for dette. I fag med rask utvikling, som stadig bør oppdateres, er det behov for i mye større grad fle-

re digitale læremidler som komponenter til de trykte lærebøkene.

- **Studiespesialisering:** Generelt oppleves det ikke å være noe stort behov for læremidler innen programfagene på studiespesialisering. Det mangler bøker i enkelte realfag, som Matematikk R1 og R2. Her brukes læremidler fra NDLA. Det mangler også lærebøker i psykologi og teknologi og forskningslære.

UDIR har fra 2006-2008 gjennomført en kartlegging av læremiddelbehovet innen smale fagområder/små elevgrupper etter Kunnskapsløftet, gjennom egne faggrupper innen de yrkesfaglige utdanningsprogrammene¹⁵. Det ble laget en oversikt over læremiddelbehovet for hvert utdanningsprogram, inkludert hvilke programfag det har blitt innvilget tilskudd til. Et hovedfunn i kartleggingen var at det er særlig stort behov for læremidler innen yrkesfaglige utdanningsprogrammer, fordi disse har mange fag som har så få elever at forlagene taper på å produsere læremidler uten statlig tilskudd. Dette understøttes av funn fra kartleggingen i forhold til informantenes opplevde behov. I rapporten pekes det på at innenfor den økonomiske rammen som gjelder, er det nødvendig å prioritere utvalgte programområder og programfag fremfor andre, og at det er behov for en økt ramme for å oppnå tilfredsstillende læremiddeldekning på alle programområder og programfag hvor behov for læremidler er kartlagt. I løpet av 2012 skal imidlertid så mange som mulig av programområdene og programfagene på Vg2 og Vg3 være dekket med læremidler som er i tråd med de nye læreplanene¹⁶.

5.2.1 Trykte og digitale læremidler

I evalueringen er det undersøkt hvilke typer læremidler informantene opplever at det er behov for, med tanke på trykte og digitale læremidler, samt utforming og innhold. Innenfor samtlige fagområder oppgis det å være behov for en kombinasjon av trykte læremidler og digitale ressurser. Det er ingen som utelukkende ser behov for en av delene. Digitale ressurser kan være tilleggsressurser til de trykte lærebøkene, og egner seg godt til å illustrere komplisert stoff. Dette kan for eksempel være hvordan man utfører et arbeid i praksis innen et yrkesfag, eller en film-snutt som forklarer et komplisert tema innen naturfag. De digitale komponentene bør legges til rette for interaktivitet, for eksempel gjennom at eleven får tilbakemelding på øvelser og oppgaver og at eleven opplever en form for dialog med læremiddelet. En annen fordel med digitale læremidler er at de er lettere å oppdatere og redigere enn trykte læremidler. Samtidig som det oppgis mange fordeler med digitale læremidler, ønsker de fleste informantene også å ha et skriftlig læremiddel. Dette begrunnes blant annet med at noen elever sliter med å forholde seg til elektroniske lærebøker, og at teoretiske fag med mye lesing egner seg best i bokform. Det nevnes også at det er et stort behov for lærerbøker som har fokus på konkrete oppgaver med mulighet for å svare på oppgaver ved avkryssing og ved å fylle inn svaret, istedenfor å skrive ut og re-sonnere.

5.2.2 Hva gjør skolene hvis det ikke finnes læremidler?

I evalueringen er det undersøkt hva som gjøres på skolene når lærerne opplever at de ikke har tilstrekkelige læremidler som er tilpasset læreplanene. Samtlige informanter opplyser om at de finner tilleggsstoff til læremidlene. Dette kan dreie seg om å ta utgangspunkt i gamle lærebøker og supplere med informasjon fra Internett, fagtidsskrifter, brosjyrer, rapporter fra forskning og lignende. Innenfor enkelte praktiske yrkesfag brukes videoer fra produsentenes Internettssider for å illustrere hvordan man gjør ulike operasjoner i praksis. Lærerne har betenkeligheter til dette ettersom disse videoene er laget i markedsføringsøyemed og ikke til undervisning. Lærerne utvikler også egne kompendier eller hefter og skriver forenklede sammendrag fra rapporter og lignende. Et problem forbundet med at det blir laget mye ved de ulike skolene som tilbyr samme utdanningsprogram, er at elever som har gått på samme utdanningsprogram ved ulike skoler har lært ulikt fagstoff, siden de ikke har hatt et felles læremiddel som er knyttet til læreplanen.

Det er også undersøkt hvorvidt skolene forholder seg til Opplæringslovens krav om ikke å kjøpe inn lærebøker som ikke har parallellutgave. Flertallet av skolene vi har snakket med etterlever ikke dette kravet. Det skyldes at de fleste ikke bruker nynorske læremidler fordi de ikke har noen

¹⁵http://www.skolenettet.no/nyupload/Moduler/Laeremidler/BEHOV%20LÆREMIDLER%20ETTER%20LK06_oppdatert%20januar%202009.pdf

¹⁶ Smale fag/små elevgrupper – arbeidsplan 2009 - 2012

elever med nynorsk som hovedmålform. En informant oppgir at elever som eksempelvis har nynorsk som sitt hovedmål ikke nødvendigvis ønsker at læreboka i fysikk skal være på nynorsk. Det var imidlertid en skole hvor elevene har bokmål som hovedmålform som benyttet fellesutgaver innen fiske og fangst på naturbruk, med 60 % bokmål og 40 % nynorsk. Denne informanten opplevde fellesutgaven som problematisk fordi noen av elevene ikke behersker nynorsk så godt, og at språket dermed blir en barriere som medfører at de ikke leser de nynorske kapitlene.

5.2.3 Hvordan dekke behovet?

Når det gjelder skolelederes og skoleeieres synspunkter på hvordan læremiddelbehovet innen smale fagområder i videregående opplæring skal dekkes, fremkommer det at det er ulike synspunkter på om det fremdeles er behov for tilskuddsordningen. Enkelte informanter er ikke enige i hvorvidt tilskuddsordningen er den beste måten å sikre læremidler til disse elevgruppene på, mens andre opplever at tilskuddsordningen er hensiktsmessig. Det pekes på at NDLA er en god måte å organisere gratis digitale læremidler til elevene på, og at denne ordningen bør satses videre på slik at det utvikles digitale læremidler til alle programfag. Det blir ansett som viktig at sentrale tildelinger til læremidler (trykte og digitale) sees i sammenheng med utviklingsplanen i NDLA-prosjektet, slik at de fag det gis midler til komplimenterer de læremidler som utvikles/skal utvikles i NDLA.

En del informanter hadde ingen formening om hvordan man kan gå frem for at behovet dekkes, men det kom enkelte anbefalinger. Det ble blant annet foreslått å etablere partnerskap mellom fylkeskommuner og yrkesbransjer for å utvikle læremidler til yrkesfagene, for eksempel innenfor naturbruk, elektrofag og bygg- og anleggsvag.

5.3 Behovet for særskilt tilrettelagte læremidler

Behovskartleggingen på dette området omfatter intervjuer med representanter fra skoler som har enkelte elever med særskilte behov og blant kompetansesentre som har bestemte elevgrupper med spesielle behov. Til sammen har vi intervjuet representanter fra 12 skoler og kompetansesentre. De fleste er innenfor grunnskolen, men videregående skoler er også inkludert. Vi har sørget for å inkludere skoler som har elever med ulike behov for tilrettelegging, slik at vi har inkludert perspektiver på læremidler for en rekke ulike målgrupper. Jfr. definisjonen som presenteres i kapittel 1 deles målgruppen inn i tre hovedkategorier:

- Elever med behov for enkel tilrettelegging
- Elever med behov for mer omfattende tilrettelegging
- Elever med behov for stor grad av individuell tilpasning

Dette inkluderer for eksempel grupper som har lovfestet rett til spesialtilpasset undervisning som synshemmede og hørselshemmede elever, samt elever med stort behov for tilrettelegging (for eksempel Downs syndrom), elever med mildere lærevansker og atferdsproblemer. Ettersom målgruppen for dette tilskuddet har svært ulike særskilte behov, har de også behov for ulike tilrettelagte læremidler.

Flertallet av informantene hadde ikke kjennskap til at det finnes en statlig tilskuddsordning til produksjon av læremidler for elever med behov for særskilt tilrettelegging. De få som kjente til dette var enten tilknyttet Statped eller jobbet ved en skole hvor de har produsert egne læremidler. Ut ifra den informasjonen vi fikk gjennom intervju med de ulike informantene oppfatter vi det som at behovet for læremidler varierer i forhold til hvilken form for tilrettelegging elevene har behov for. Vi gjengir behovet for læremidler innenfor ulike tilretteleggingsbehov, henholdsvis synshemmede, hørselshemmede, store behov for særskilt tilrettelegging, og mindre lærevansker og atferdsproblemer.

- **Synshemmede:** Når det gjelder synshemmede elever oppgis det i følge informantene at læremiddelbehovet er tilnærmet dekket. Skolene får bestilt ordinære læreverker med punktskrift. Utfordringen for denne elevgruppen ligger i at læremidlene er best tilpasset de lave klassetrinnene, slik at ungdomsskoleelever får læremidler som er beregnet for yngre elever.
- **Hørselshemmede:** Når det gjelder hørselshemmede elever fremkommer det i intervjuene med informantene at det er et stort udekket behov på samtlige klassetrinn innenfor en rekke

fag. Behovet er kanskje størst på ungdomsskolen. Det er lite læremidler i de fleste fag som er tilpasset elever som kun bruker tegnspråk for eksempel, men det oppgis å være særlig behov i religion, livssyn og etikk (RLE), samfunnsfag og naturfag. Dessuten opplever informantene at det er for lite progresjon i læremidlene, i form av at det som er utviklet for grunnskolen er best tilpasset de lavere trinnene, slik at ungdomsskoleelever får læremidler som er beregnet på yngre elever. Det er også mangel på oversatt litteratur. Utfordringen er størst på høyere klassetrinn, hvor de store tekstfagene blir krevende språklig sett. Tekstene er ofte lange med mange nye begrep, som gjør dem for kompliserte for disse elevene. Hørselshemmede elever har også fordel av digitale læremidler, gjerne pc knyttet opp mot smartboard.

- **Behov for stor grad av individuell tilpasning:** Dette er en gruppe som det oppleves som særlig utfordrende å tilpasse læremidler til, nettopp fordi hver enkelt har store ulike behov. Det gjelder multihandikappede og psykisk utviklingshemmede elever. Enkelte skoler har søkt Hjelpemiddelsentralen om læremidler, for eksempel programvaren *Role Talk*. Det pekes på at skolene opplever det som vanskeligst å dekke læremiddelbehovet for elever med Downs syndrom og cerebral parese, fordi disse diagnosene medfører ulike behov for den enkelte elev.
- **Mindre lære vansker og atferdsproblemer:** Denne elevgruppen synes å ha tilstrekkelig med læremidler. Det oppgis at PP- tjenesten kan være behjelpelig med å anbefale læremidler for disse elevene. For disse elevene er det behov for forenklede læremidler som er tilpasset de læremidlene som resten av klassen bruker, for at eleven skal oppleve å være integrert i klassen. Bøkene bør ha et enkelt språk, uten metaforer.

5.3.1 Hva slags læremidler er det behov for?

Funn fra kartleggingen viser at det er behov for læremidler med mer universell utforming, som for eksempel både inneholder tegnspråk og stemme, slik at de kan benyttes av flere elevgrupper. Informantene opplever at det finnes mange gode digitale læremidler, og at det som finnes blir brukt. Elever med behov for særskilt tilrettelegging av ulikt slag vil ha mer nytte av digitale læremidler enn av trykte, selv om enkelte elevgrupper har behov for fysisk materiell som de kan holde i. Det blir sagt at fremtiden ligger i digitale tavler/smartboards. Det er en særlig fordel med digitale læremidler, i form av at de gir flere muligheter for tilrettelegging. Det er behov for læremidler som er enkle å ta i bruk, i den forstand at lærerne ikke trenger å tilpasse dem selv. Tidligere hadde lærere innenfor spesialundervisning noen timer avsatt til å tilrettelegge materiell, men nå har de strammere betingelser som gjør at de ønsker at læremidlene er best mulig tilpasset.

Det er behov for læremidler som er tilpasset elevenes alder og nivå, som treffer elevenes behov. Dette begrunnes i at enkelte læremidler er tilpasset elevenes faglige nivå, men at de i utgangspunktet er laget for yngre elever. Samtidig bør læremidler for elever med særskilte behov som følger ordinær klasseundervisning være mest mulig like læremidlene som de ordinære elevene har, og i størst mulig grad fungere som hjelpemidler til de ordinære læremidlene. Læremiddel som sådan har en pedagogisk hensikt og er ment å støtte elevens læringsprosess. Intensjonen til et hjelpemiddel er å kompensere for eller minimalisere konsekvensene av for eksempel en funksjonshemming, noe som tilskriver at kategorien hjelpemidler er tiltak av mer generell karakter. Informantene trekker frem at dette er svært viktig da det handler om at elevene med særskilte behov skal føle seg likeverdig inkludert i undervisningen.

5.3.2 Hva gjør skolene dersom det ikke finnes læremidler?

De fleste informantene oppgir at lærerne ved skolen utvikler en god del av undervisningsmaterialet selv. De bruker mye tid på å tilpasse læremidler til elevenes ulike behov. For hørselshemmede elever gjelder det å visualisere temaene ved å klippe og lage figurer. De bruker læremidler som er beregnet på ordinære elever, men prøver å kombinere stoff fra ulike læremidler som er tilgjengelige, slik at det er tilpasset elevenes behov. I tekstfag på høyere klassetrinn forsøker lærerne å tilrettelegge teksten slik at den inneholder hovedtrekkene i temaene, noe som er et stort arbeid. Enkelte skoler har søkt hjelpemiddelsentralen om læremidler og har fått en programvare som heter *Role Talk*. For elever med store sammensatte behov, er lærerne på konstant jakt etter mulige hjelpemidler som kan lette undervisningen, som blant annet går på billedbruk, objekter og stimulering av luktesans. For synshemmede elever leser lærere inn bøker på lydfiler. Enkelte

informanter påpeker at det finnes mye materiell rundt omkring på norske skoler som burde vært samlet opp og distribuert til andre.

5.3.3 Hvordan dekke behovet?

Flere informanter peker på at det er behov for en spesifikk Internettside med oversikt over særskilt tilrettelagte læremidler utover det som finnes tilgjengelig på for eksempel www.skolenettet.no. Denne kunne inneholde læremidler fra både Norge og andre land. Slik det er i dag, må skolene lete selv for å finne ut hva som finnes på markedet. Konkret kunne dette vært publiserte lister over tilgjengelige læremidler som er godkjent i forhold til de gjeldene læreplaner og som oppdateres når nye læremidler kommer på markedet samt oversikter over de læremidler som produseres med støtte fra tilskuddsordningen.

En annen anbefaling er at UDIR kan stimulere til samarbeid mellom skoler/kompetansesentre om å utvikle læremidler som er tilrettelagt for elever med særskilte behov. I dag lager mange skoler eget læremateriale, som med fordel kunne blitt benyttet av flere skoler. Det kunne vært satset på å lage et utviklingsprosjekt om dette, hvor man benytter kompetanse fra de ulike skolene. Det bør også være et større fokus på universell tilrettelegging for å få mer mangfoldige læremidler.

Til sist bør tilskuddsordningen formidles tydeligere til skoler, ettersom det er mange av informantene som ikke kjente til denne, men som lager egne læremidler uten statlig tilskudd. Flere informanter har påpekt at de ønsker mer informasjon fra UDIR og læremiddelteamet om tilskuddsordningen og tilgangen til tilrettelagte læremidler. Skolene i seg selv kan ikke søke på midler, men informantene påpeker at hadde de hatt mer kunnskap om ordningen, i tillegg til informasjon om det som produseres av læremidler knyttet til denne ordningen, ville det vært svært nyttig informasjon som informantene ville kunne benytte seg av i prosessen med innkjøp av læremidler. Et annet forslag er at UDIR i større grad innhenter informasjon fra skolene om behovene, slik at dette kan tas hensyn til ved utlysningen av tilskudd.

5.4 Behovet for læremidler til språklige minoriteter

Behovskartleggingen på området tar utgangspunkt i intervjuer med representanter for skoler og skoleeiere hvor det er en stor andel minoritetsspråklige elever, gjennom telefonintervju med rektorer og utdanningsjefer. Vi har gjennomført intervju med skoleleder/leder for språklige minoritetsfag fra syv grunnskoler og seks videregående skoler, som i stor grad er representert i faggruppen hos UDIR. Vi har også intervjuet respektive skolers skoleeiere, på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. I tillegg ble en representant for Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) blitt intervjuet.

Når det gjelder behovet for læremidler til språklige minoriteter fremkommer det at det samlet sett er et stort behov. Det er også et ønske om å ha flere læremidler som er tilpasset de enkelte språkgruppene. For skoler med nynorsk som hovedmålforn finnes det ingen lærebøker på nynorsk som er tilpasset språklige minoriteter. Det er også en generell oppfatning at dette er komplisert fordi elever med samme språkbakgrunn og klassetrinn har svært ulik språkkompetanse. Dette skyldes blant annet at noen elever har bodd i Norge en stund, mens andre nylig har ankommet. Økonomi trekkes også inn som en begrensende faktor, særlig fra skoleeierne. Det oppgis at det er et etterslep når det gjelder læremidler til språklige minoriteter fordi skoleeier har så lave budsjett at dette ikke har kunnet prioriteres.

Rambøll undersøkte også hvorvidt skoleledere og skoleeiere hadde kjennskap til at det finnes et statlig tilskudd til læremidler for språklige minoriteter. Dette varierte, men de fleste skolelederne hadde kjennskap til den. Årsaken til det kan imidlertid være at vi har basert utvalget vårt på de som er representert i faggruppen hos UDIR, slik at disse ikke gir et riktig bilde over kjennskapen blant alle norske skoler.

Når det gjelder hvorvidt informantene opplever at det er behov for tilskudd til læremidler for språklige minoriteter, oppgir de aller fleste at det er et stort behov for denne ordningen, og mener at uten den ville det ikke blitt produsert læremidler til disse elevene, særlig ikke til de elevene som har en språkbakgrunn som få andre elever har. De ser at det ikke er kommersielt grunnlag for forlagene til å produsere læremidler til språklige minoritets elever. På tross av at skoleledere og skoleeiere opplever et behov for statlig tilskudd, er det fremdeles et stort udekket behov

for læremidler innenfor samtlige nivå og klassetrinn for språklige minoriteter. Når det gjelder nynorske læremidler for språklige minoriteter har ordningen ikke bidratt til at det har kommet læremidler, og således ikke hjulpet for å dekke dette behovet. UDIR har tidligere gjennomført en behovsundersøkelse blant videregående skoler og funnet ut at det ikke finnes noen lærebøker i noen fag som er tilpasset språklige minoriteter¹⁷.

I tillegg undersøkte vi hvordan informantene ser for seg at behovet for læremidler til språklige minoriteter vil bli i fremtiden. På dette spørsmålet oppgir samtlige informanter, både skoleledere og skoleeiere, at behovet vil øke eller holde seg på samme nivå som nå. Ingen tror at behovet vil avta. Dette begrunnes med at det stadig kommer flere minoritetsspråklige elever i norsk skole, som har behov for å lære norsk. Elevene har ulik språkbakgrunn og ulike erfaringer med skolegang, slik at elever på samme klassetrinn kan ha svært ulikt nivå. Slik situasjonen er i dag, finnes det ikke tilstrekkelig læremidler til de nasjonalitetene som allerede er godt etablerte i Norge, slik at behovet for læremidler innen disse språkene også vil vedvare. Samtidig er det behov for ulike læremidler på ulike klassetrinn/nivå og i ulike fag, som i stor grad er udekket i dag. Det blir også påpekt at selv om mange språklige minoritets elever er født i Norge, vil mange ha mindre godt utviklet dybdeforståelse av norsk, og dermed behov for læremidler som er tilpasset språklige minoriteter. Én faktor som blir nevnt som en mulig faktor som øker elevenes språkkompetanse, er hvorvidt de går i barnehage eller ikke, da de som har gått i barnehagen har bedre forutsetninger for å kunne følge ordinær undervisning og læremidler for etniske norske elever. Det blir også påpekt at utfordringen fremover i stor grad ligger på to områder. Det ene er å gi elevene god lese- og skriveopplæring tidlig. Elever som ikke har fått tilstrekkelig lese- og skriveopplæring vil få problemer med den faglige undervisningen når de kommer opp i høyere klassetrinn. Den andre utfordringen er fagopplæring på ungdomstrinnet og mellomtrinnet. Disse elevene må lære både norsk og fag samtidig, slik at de har mulighet til å følge med de andre elevene på samme trinn.

5.4.1 Hva slags læremidler er det behov for?

Det fremkommer i evalueringen at det er behov for læremidler som har forenklete tekster, og en layout som er tilpasset elevens alder. Som et eksempel er det behov for fjerdeklassenivå når det gjelder teksten i læremidlene for elever på ungdomsskolenivå, det vil si for språklige minoritetsungdom på nivå 1. Det er særlig viktig for språklige minoriteter å lære norske begreper, slik at de kan bygge opp en språklig kompetanse som gjør dem i stand til å følge undervisningen på høyere trinn. Det finnes lite materiale til nyankomne elever.

I grunnskolen er det en utfordring med elever som er nyankomne og ikke har noen norskkompetanse fra før. Disse elevene har behov for morsmålsopplæring, og her er det mangel på læremidler. Det samme gjelder begynneropplæringen i grunnleggende norsk. Etter at elevene får begynne på ordinær barneskole, har de behov for læremidler i norskopplæring som ikke er så elementære som de læremidlene de har behov for i begynneropplæringen. En representant for skoleeiere ser et behov for å utvikle en strategi som bygger opp under både det å lære fag og det å lære norsk, samtidig. Innenfor grunnskolen er den største utfordringen imidlertid på ungdomstrinnet. Det er en særlig utfordring med begrepslære, og behov for ordbøker fra norsk til ulike morsmål som er tilknyttet læreverk. De fagene som er spesielt vanskelige for minoritetsspråklige elever, er de teoretiske fagene som bygger på begreper og generell kunnskap om det norske samfunnet. Det gjelder naturfag, samfunnsfag, mat og helse, matematikk. I disse fagene trengs det læremidler som er tilpasset det faglige nivået i klassetrinnet eleven er på, men som bruker et enkelt språk uten kompliserte begreper og idiomatiske uttrykk. Disse bøkene bør inneholde mindre tekst, ha mye luft mellom linjene, kanskje litt større font, og en del bilder, samtidig som språket må være enkelt.

Når det gjelder behovet innenfor ulike språk fremkommer det at det generelt er stort behov innenfor svært mange ulike fag. Dette skyldes at det er innvandrere fra svært mange ulike land i Norge, og på en skole kan det være elever fra så mange som 28 ulike språklige minoriteter, men gjerne bare en eller noen få elever fra hver. I Oslo nevnes urdu, somali og arabisk som de største språkene. Det nevnes også østeuropeiske land som Polen og Estland, og afrikanske land som Eritrea og Etiopia. Urdu er imidlertid det største, og det mangler læremidler her. Det nevnes at

¹⁷ Rapport fra faggruppe – Læremidler for språklige minoriteter i videregående opplæring

UDIR prioriterer riktige språk, men at det må være en del elever fra de ulike språklige minoritetene for at deres språk blir prioritert. Marginale språk blir derfor ikke utlyst. I tillegg går det noen år fra læremiddelbehovet oppstår til det finnes læremidler, i den forstand at nye språklige minoriteter kommer til landet som følge av en plutselig utbrutt borgerkrig og lignende. Ideelt skulle disse barna fått læremidler på sitt språk med en gang, slik at de fikk komme i gang med sin skolegang og språkutvikling, men dette er utfordrende.

På videregående skole er det en utfordring i de fleste fag fordi mange språklige minoritets elever har veldig lite faglig grunnlag. Mange har ikke gått på skole i landet de kommer fra, eller kan ikke dokumentere opplæringen sin. Disse elevene skal ta hele grunnskolen i løpet av ett til tre år, i form av grunnskoleopplæring for minoritetsspråklige unge voksne. De ønsker vanligvis å komme inn i videregående opplæring så fort som mulig. Lærebøkene som disse elevene bruker er for ordinære elever i grunnskolen, og er ofte tilpasset yngre elever eller er vanskelige med tanke på begreper. Funn fra kartleggingen viser også at det er behov for læremidler i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Det er også behov for engelskbøker for minoritetsspråklige elever. Det finnes generelt ikke læremidler for forberedende kurs for minoritetsspråklige. Det savnes også læremidler til naturfag og samfunnsfag, og det trekkes frem at geografibøkene er for vanskelige. Det bør være et større fokus på begreper, for eksempel ved visuelle presentasjoner og bilder. Disse funnene sammenfatter godt med rapporten fra faggruppen som har kartlagt læremiddelbehovet for minoritetsspråklige elever i videregående opplæring¹⁸.

Rambøll undersøkte også hvilke synspunkter skolelederne og skoleeiere har på hvorvidt læremidlene bør være skriftlige eller digitale, eller en kombinasjon. Det er delte meninger rundt dette, men de fleste mener at man bør ha en kombinasjon av både skriftlige og digitale læremidler innen samme fag. Fordelen med de digitale læremidlene er at det er lettere å tilpasse disse til språk, slik at lærerne kan gjøre endringer lokalt. Enkelte skoler bruker smartboard i klasserommene, noe som de mener er besparende både når det gjelder bøker og ark, med mer, fordi man kun bruker strøm. En fordel med å bruke smartboard er at det er lettere å drive begrepsopplæring. En annen fordel med digitale læremidler er at elever som har lite motivasjon blir mer motiverte til å jobbe. Til tross for alle fordelene med digitale læremidler er det ingen av informantene som mener at tiden er inne til å gå helt over til å kun bruke digitale læremidler. Det er særlig behov for trykte læremidler for språklige minoritets elever på lavest nivå, ettersom det er mer ryddig og oversiktlig å ha en bok å bla i. Trykte og digitale læremidler må kombineres, slik at det digitale utgjør tilleggsressurser. Det gir for lite variasjon i undervisningen å kun bruke en av delene. Et forslag er at det kan lages digitale glosebøker på ulike språk, som hører til det skriftlige læremiddelet. En annen fordel med digitale læremidler er at elevene kan gjøre oppgaver og øvelser flere ganger, i motsetning til i skriftlige oppgavebøker hvor man skriver inn. Dette gir bedre innøvelse.

5.4.2 Hva gjør skolene dersom det ikke finnes læremidler?

Samtlige av skolene oppgir at de tilrettelegger læremidlene til minoritetsspråklige elever selv. Dette gjøres blant annet ved at de lager egne opplegg ved å ta bilder, lage hefter eller plansjer. Ellers forsøker de å finne Internettressurser, kopierer fra materiale de har fra før, og forsøker å samkjøre seg med andre skoler. I undervisningen tilrettelegger lærerne ved å forklare begrep ekstra nøye, eller deler ut et ekstra ark med grundigere forklaring til disse elevene. I yrkesfagene fungerer det godt med muntlig tilrettelegging i form av å forklare begrep og arbeidsprosesser. I de teoretiske fagene er det vanskeligere å tilrettelegge på en god måte når det ikke finnes gode hjelpemidler. Flere understreker at dette er svært tidkrevende arbeid.

5.4.3 Hvordan dekke behovet?

Både skoleledere og skoleeiere hadde perspektiver på hvordan minoritetsspråklige elever kan få dekket sitt behov for læremidler, eller hvordan de skal få en fullverdig og god undervisning i mangel av at det ikke er tilgjengelig læremidler som dekker det behovet man ser. For det første ble det foreslått at myndighetene i mye større grad bør pålegge skoler og kommuner å kjøpe inn læremidler til språklige minoritets elever når det finnes, og som blir produsert med midler fra tilskuddsordningen. Dette innspillet kommer fra at det ikke blir prioritert å kjøpe inn slike læremidler på enkelte skoler med få minoritetsspråklige elever, vanligvis ut ifra manglende økonomi.

¹⁸ Rapport fra faggruppe – Læremidler for språklige minoriteter i videregående opplæring

Et annet innspill var at det bør utarbeides et nettsted hvor det finnes opplysninger om hva som finnes av læremidler som nevnt i avsnitt 5.3.3. En god oversikt over læremidler som er tilgjengelig på markedet, og som er tilpasset de til enhver tid gjeldene læreplaner. Dette vil være til hjelp når skolene skal foreta valg mellom læremidler til innkjøp. Det ble også tipset om å etablere tettere samarbeid mellom skoler og produsenter, i den forstand at lærere får anledning til å være med som rådgivere for produsentene gjennom å formidle erfaringer og utfordringer fra situasjonen som lærer. Informantene ønsker konkret mer informasjon fra UDIR om tilgjengelige læremidler for minoritetsspråklige elever.

Et annet forslag er at skolene i større utstrekning bør bruke tospråklige lærere. I de tilfeller hvor det er vanskelig å finne tospråklige lærere kunne det lages fjernundervisning via Internett ved ulike skoler hvor de har tospråklige lærere. Det kom også et forslag fra en skoleleder ved en videregående skole om å opprette en gruppe med lærere som underviser i fagene for språklige minoriteter, og gitt dem ansvar for å lage noe spesielt tilpasset. Det kan for eksempel være lærere i 7. klasse i naturfag. Det blir også foreslått at tilskuddsordningen bør markedsføre seg spesifikt mot skoleiere, og ikke nødvendigvis til tradisjonelle læremiddelutviklere.

5.5 Behov for læremidler – en oppsummering

I dette kapittelet har vi kartlagt læremiddelbehovet innenfor tilskuddsordningens tre områder, og som man har sett er det fremdeles et udekket behov når det gjelder læremidler innenfor alle de tre områder, fag og nivå. Når det gjelder hva slags læremidler det er behov for er det stor enighet blant skoleledere at det bør fokuseres både på å utvikle gode trykte læremidler i tillegg til digitale tilleggsressurser innenfor alle tre områdene.

Behovskartleggingen gir ikke et fullstendig bilde av det samlede læremiddelbehovet, men vi vurderer likevel er det i løpet av evalueringen er fremkommet nyttig informasjon og kunnskap på feltet, særlig når det gjelder behov for nye læremidler tilpasset de nye læreplanene. Dermed bekrefter kartleggingen i så måte tidligere kartlegginger av læremiddelbehovet, og tilsier at det fremdeles er sterkt behov for denne tilskuddsordningen.

6. LITTERATURLISTE

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (Opplæringslova)
<http://www.lovdatab.no/all/nl-19980717-061.html>

Forskrift til opplæringslova
http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdatab/for/sf/kd/kd-20060623-0724.html&emne=oppl%c6ring*&&

Utdannings- og forskningsdepartementet. Tilskudd til læremidler mv., kap. 220 post 70.
http://UDIR.no/upload/laremidler/Tilskudd_laremidler_retningslinjer.pdf

UDIR. Beregningsgrunnlag for støtte til trykte læremidler
http://UDIR.no/upload/laremidler/Vedlegg_3_Beregningsgrunnlag_stotte_trykte_laremidler_09.pdf

UDIR. Beregningsgrunnlag for støtte til digitale læremidler
http://UDIR.no/upload/laremidler/Vedlegg_4_Veiledning_beregning_stotte_digitale_laremidler_09.pdf

UDIR. Læremiddelets innhold og funksjoner
http://UDIR.no/upload/laremidler/Vedlegg_4_Veiledning_beregning_stotte_digitale_laremidler_09.pdf

UDIR. 2005. Rapport fra prosjektgruppen som har foreslått og redegjort for ulike modeller for organisering av den statlige innsatsen på læremiddelfeltet og UDIRs rolle i dette

Kunngjøringstekster fra UDIR 2006, 2007, 2008

Særskilt tilrettelagte læremiddel, Arbeidsplan 2009 – 2012