



Evaluering på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet
Evaluering av tilskudd til utvikling av pedagogisk
barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag
Oktober 2024

Forord

Evalueringen av tilskudd til utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag er gjennomført av Deloitte AS på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Evalueringen er gjennomført i perioden november 2023 – oktober 2024. Line Margrete Johansen har vært prosjektleder for evalueringen, og andre sentrale medlemmer av prosjektteamet har vært Ingrid Kalsnes, Amy McEwan-Strand, Annbjørg Ryssdal og Nora Hustvedt Mathiesen. Stein Ove Songstad har vært ansvarlig partner.

Evalueringsteamet vil takke alle som har stilt opp som informanter i forbindelse med evalueringen, og som gjennom intervju har delt sine erfaringer og refleksjoner med evalueringsteamet. Dette gjelder både representanter for Utdanningsdirektoratet, NAFO og Statped, læremiddelprodusenter, skole- og barnehageeiere, samt ledere og ansatte i skoler og barnehager. Vi vil også takke læremiddelprodusentene som har tatt seg tid til å svare på en spørreundersøkelse i forbindelse med evalueringen.

Takk også til alle som deltok på evalueringsworkshopen høsten 2024 for gode og nyttige diskusjoner og innspill mot slutten av prosessen. Til slutt ønsker vi å takke Utdanningsdirektoratet for oppdraget, og vår kontaktperson Dina Dalaaker for godt samarbeid og god dialog gjennom hele oppdragsperioden.

Bergen, 25. oktober 2024



Stein Ove Songstad

Ansvarlig partner

Sammendrag

Om evalueringen

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd med den hensikt å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. En statlig tilskuddsordning har med andre ord ikke en verdi i seg selv, men er et virkemiddel staten kan benytte for å bidra til å nå nasjonale målsetninger på ulike samfunnsområder. Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir, for å følge opp forvaltningen og bruken av tilskuddsmidler, og for å vurdere hvorvidt selve utformingen av tilskuddsordningen er hensiktsmessig og legger til rette for at målene for ordningen skal nås.

Deloitte har fått i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å gjennomføre en evaluering av tilskuddsordning for utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag.

Tilskuddsordningen for utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell har som mål å sørge for at det blir utviklet og produsert pedagogisk barnehagemateriell og læremidler på områder der det ikke er markedsgrunnlag.

Evalueringen har hatt som formål å belyse følgende forhold

- *Hvilke effekter gir tilskuddene?*
- *Er tilskuddsordningen godt nok utformet?*
- *Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?*

En særegenhet ved akkurat denne evalueringen, er at tilskuddsordningen er delt inn i fire ulike delområder: **smale fagområder**, **særskilt tilrettelagt** pedagogisk barnehagemateriell/læremidler, pedagogisk barnehagemateriell/læremidler for **språklige minoriteter** og **parallelle utgaver**.

De fire delområdene har til dels ulike målgrupper og noe ulik innretning. Vurderinger av effekter er derfor gjort både samlet og for hvert av underområdene. Utformingen og forvaltningen av tilskuddsordningen er vurdert mer samlet.

Under presenterer vi våre hovedfunn og vurderinger knyttet til evalueringens tre hovedproblemstillinger.

Tilskuddet bidrar til at det blir utviklet læremidler, men effekten av tilskuddet er usikker

Smale fagområder

Smale fag er fag i videregående opplæring der det er et relativt lite antall elever i årskullet på landsbasis. Når det gjelder tilgang til læremidler, er det fra utdanningsmyndighetenes side lagt til grunn at det i fag med færre enn 3000 elever på landsbasis ikke er et kommersielt grunnlag for at private læremiddelutviklere skal utvikle læremidler til disse fagene. Denne delen av tilskuddsordningen er derfor rettet mot utvikling av læremidler til fagområder med færre enn 3000 elever på landsbasis i hvert årskull. I praksis gjelder dette en stor andel av fagene i videregående opplæring, både på studieforberedende- og yrkesfaglige studieprogram, men da primært programfag og andre fag som ikke inngår i fellesfagene.

Evalueringen viser at det er behov for læremidler innenfor smale fag i videregående opplæring, og det fremstår som sannsynliggjort at manglende kommersielt grunnlag medfører at læremiddelprodusenter ikke utvikler læremidler til disse fagene uten at de har mulighet til å få offentlig tilskudd til dette arbeidet. Vi ser også at Utdanningsdirektoratet over flere år har mottatt et betydelig antall søknader om utvikling av læremidler til smale fag, og at en stor andel av den samlede rammen har gått til dette området. Det utvikles med andre ord

læremidler som med stor sannsynlighet ikke ville blitt utviklet uten tilskuddet, og en kan følgelig si at tilskuddsordningen har addisjonalitet.

Samtidig som tilskuddsordningens addisjonalitet på dette området vurderes som tilfredsstillende, er det likevel en del usikkerhet knyttet til effektene. Evalueringen viser at det varierer i hvilken grad de intervjuede ved skolene kjenner til læremidler som har fått tilskudd, og dermed hvorvidt de er tatt i bruk. Det blir kommentert at det er behov for en bedre oversikt over tilgjengelige læremidler innenfor ulike fag, uavhengig av den enkelte læremiddelprodusent. Videre er det flere av de som er intervjuet som har erfaring med læremidler som er utviklet, men der kvaliteten ikke alltid oppleves å være som forventet. Enkelte trekker frem manglende brukerinvolvering i forbindelse med utvikling av læremidler som noe som kan medføre at læremidlene ikke treffer behovene godt nok, og dermed heller ikke blir tatt i bruk. I tillegg viser evalueringen at tilskuddsforvalters prioritering av digitale læremidler medfører at ikke alle ønsker å ta i bruk læremidlene som utvikles. Flere av de intervjuede viser til behov for trykte læremidler, gjerne supplert av digitale komponenter. Det blir vist til flere årsaker til at man i en del tilfeller foretrekker trykte lærebøker. På dette området kan det med andre ord synes som de siste års satsing på digitale læremidler, som også har preget utformingen av denne tilskuddsordningen, dels kan fungere som et hinder med tanke på bruk av læremidler som utvikles.

Evalueringen viser også at mangelen på læremidler oppleves å være særlig stor innenfor de smaleste av de smale fagene. Tilskuddsordningen synes heller ikke å bidra til å dekke disse behovene like godt som for fag i det øvre sjiktet av fag som regnes som smale, til tross for at de over tid har vært en del av de årlige prioriteringene. Dette synes å henge sammen med at det ikke er attraktivt for læremiddelprodusenter å utvikle læremidler innenfor disse fagene, da de vurderer lønnsomheten som for lav. Med andre ord synes tilskuddsordningen ikke å fungere like godt for de aller minste fagene sett i forhold til fag som ligger i øverste sjikt av det som regnes som smale fag.

Særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell/læremidler

Denne delen av tilskuddsordningen dekker hele utdanningsløpet fra barnehage til videregående opplæring, og er rettet mot barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging. Tilskuddsordningens regelverk eller øvrige styringsdokumenter gir ingen definisjon av hvilke læremidler eller hvilket barnehagemateriell som kan komme inn under dette området, ut over at den særskilte tilretteleggingen er så omfattende at det ikke anses å være markedsgrunnlag for å utvikle det.

Evalueringen viser at det gjennomgående blir uttrykt et behov for særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell innenfor flere kategorier, fagretninger og tematikker, og hvert år utvikles det læremidler med støtte fra tilskuddsordningen. Til en viss grad utvikles det også pedagogisk barnehagemateriell med støtte fra ordningen, men omfanget av dette er lite. Basert på læremiddelprodusentenes innspill om at dette er et krevende område å jobbe med, som krever betydelig innsats med usikker inntjening, er det slik Deloitte vurderer det lite sannsynlig at læremiddelprodusentene ville utviklet de samme læremidlene/materiellet uten at de fikk statlig tilskudd til dette. Med andre ord har tilskuddet addisjonalitet.

Som for smale fag, er det dog usikkerhet knyttet til effektene av tilskuddet. Blant annet varierer det i hvilken grad de intervjuede kjenner til læremidler og til dels også pedagogisk barnehagemateriell som har fått tilskudd, og dermed usikkerhet rundt hvorvidt de er tatt i bruk. Videre er pris en betydelig barriere med tanke på å ta i bruk læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som blir utviklet. De som derimot har erfaring med læremidler eller pedagogisk barnehagemateriell som er utviklet, har i hovedsak gode erfaringer. Imidlertid kommer det i evalueringen også noen innspill om kvalitetsmessige utfordringer med læremidler som er utviklet. I den grad dette er tilfelle, vil også dette være en faktor som har negativ innvirkning på effektene.

Også satsingen på digitale læremidler/materiell synes å være en hindring for at produktene blir tatt i bruk. En skepsis mot det heldigitale ser vi særlig blant barnehagene, der enkelte gir tydelig uttrykk for at det som er utviklet ikke er aktuelt for dem å ta i bruk, og at det er et ønske om trykte – og ikke digitale – produkter.

Pedagogisk barnehagemateriell/læremidler for språklige minoriteter

Også denne delen av tilskuddsordningen dekker hele utdanningsløpet fra barnehage til videregående opplæring. Ordningen er rettet mot barn og elever fra språklige minoriteter, som har behov for tilpasninger som det ikke er markedsgrunnlag for.

Evalueringen viser at det oppleves å være et stort behov for både læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. Gjennomgående for både barnehage, grunnskole og videregående opplæring vises det til behov for aldersadekvate læremidler og barnehagemateriell. Det vises til at en ofte må bruke materiale som er tiltenkt en annen aldersgruppe, og at dette er en utfordring.

Det at tilskuddet bidrar til aktiviteter og produkter som med stor sannsynlighet ikke ville blitt realisert uten tilskuddet, tilsier at tilskuddet har addisjonalitet. Dette er også tilfelle for denne delen av tilskuddsordningen, da det jevnlig blir tilgjengeliggjort nye produkter som er finansiert gjennom ordningen. Læremiddelprodusentene uttrykker på generelt grunnlag at tilskuddet har vært vesentlig for utvikling av disse læremidlene/det pedagogiske barnehagemateriellet. Utvikling av nye produkter i seg selv, resulterer derimot ikke nødvendigvis i ønskede effekter i form av at læremidler og pedagogisk barnehagemateriell tas i bruk av skoler og barnehager, og bidrar til økt kvalitet i opplæringen og læringsutbyttet/læringen til elever og barn fra språklige minoriteter.

I intervjuer med skoler og barnehager varierer det noe i hvilken grad de intervjuede kjenner til læremidler som har fått tilskudd, og dermed hvorvidt de er tatt i bruk. Videre viser evalueringen at det varierer hvor godt det som utvikles ved hjelp av tilskudd synes å treffe målgruppen og behovene «der ute». Pris og økonomi er til dels også en begrensende faktor, men likevel ikke i samme grad som det blir uttrykt når det gjelder særskilt tilrettelagte læremidler.

Parallele utgaver

Tilskudd til parallelle utgaver gis for å oppfylle lovkrav om at læremidler skal foreligge på både bokmål og nynorsk. Ordningen skiller seg fra øvrige deler av tilskuddsordningen ved at den er omgjort til en refusjonsordning med tydelige kriterier for hva som skal til for å være kvalifisert for refusjon.

Dette medfører en åpenbar gevinst når det gjelder effektiv søknadsbehandling, samtidig som det er en viss risiko for at rammen ikke er tilstrekkelig for å gi tilskudd til alle kvalifiserte søknader. Dette er løst gjennom en køordning som i hovedsak oppleves som hensiktsmessig, men som samtidig medfører noe usikkerhet for læremiddelprodusentene når det gjelder tidspunkt for utbetaling av refusjon. Fra enkelte hold uttrykkes det også at satsene er gunstige, og én læremiddelprodusent stiller direkte spørsmål ved om satsene er høyere enn de reelle kostnadene skulle tilsi. Om dette er korrekt eller ikke har ikke Deloitte etterprøvd på noe vis i forbindelse med evalueringen. Innsjåene fra læremiddelprodusenter indikerer likevel at det kan være behov for å vurdere satsene på nytt i lys av den fortløpende utviklingen når det gjelder kunstig intelligens, da dette er en faktor som potensielt kan effektivisere prosessene knyttet til utarbeidelse av parallelle utgaver.

Samtidig blir det gjennomgående vist til et stort behov for parallelle utgaver, både innenfor fag med få elever og fag med mange elever nasjonalt, og knyttet til både digitale og fysiske læremidler. Vår vurdering er at denne delen av tilskuddsordningen skaper addisjonalitet gjennom at det utvikles parallelle utgaver som med høy sannsynlighet ellers ikke ville blitt utviklet. Videre er det ingen indikasjoner på utfordringer med å gjøre disse parallelle utgavene tilgjengelige for brukerne, slik at det også er sannsynliggjort at ordningen har ønskede effekter i form av at elever får læremidler på sitt hovedmål. Samtidig kan det være rom for ytterligere addisjonalitet dersom det viser seg at satsene er det som i evalueringen omtales som «gunstige» og midler eventuelt kan frigjøres til finansiering av ytterligere prosjekter. I tillegg blir det i evalueringen vist til kvalitetsmessige utfordringer knyttet til parallelle utgaver på nynorsk generelt, og det er slik vi ser det ingenting som tilsier at ikke disse utfordringene gjelder for parallelle utgaver som finansieres av tilskudd i like stor grad som for øvrige parallelle utgaver. Deloitte mener det er viktig å ha mekanismer som i den grad det er mulig

sikrer at læremidler, herunder også parallelle utgaver, som finansieres med offentlige midler har tilfredsstillende kvalitet.

Tilskuddsordningens utforming har betydelige svakheter

Utformingen av en tilskuddsordning skal legge til rette for at man når målene med tilskuddsordningen. En tilskuddsordning med god utforming er blant annet kjennetegnet av godt definerte mål som beskriver ønskede bruker- og/eller samfunnseffekter, tydelige beskrivelser av målgrupper og kriterier for måloppnåelse, samt tildelingskriterier som avgrenser hvem som er potensielle søkere/tilskuddsmottakere og som gir konkrete føringer for fordeling av tilskuddet og hva tilskuddet kan brukes til. Videre er det sentralt med en god sammenheng mellom de ulike elementene i utformingen. For å vurdere tilskuddsordningens utforming, legger vi til grunn statens økonomiregelvek og veiledning fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

Målet for denne tilskuddsordningen er ifølge ordningens retningslinjer å bidra til at det blir utviklet og produsert pedagogisk barnehagemateriell og læremidler på områder der det ikke er markedsgrunnlag for det. Målet som er formulert vurderes i utgangspunktet som konkret og utvetydig, men er ikke hensiktsmessig da det ikke tydeliggjør ønsket effekt for bruker og/eller samfunn i samsvar med veiledning fra DFØ. Det å ha målformuleringer som utelukkende knytter seg til produksjon/aktivitet vurderes som en svakhet da det ikke kan settes likhetstegn mellom antall prosjekter med støtte eller antall ferdigutviklede læremidler og at man dekker et behov hos eleven eller barnet. Satt på spissen kan det innebære en risiko for at statlige midler brukes til å opprettholde aktivitet hos læremiddelprodusenter, uten at det fører med seg andre effekter.

I årlige budsjettproposisjoner pekes det dels på at formålet med ordningen er knyttet til å sikre brukereffekter i form av at det skal utvikles læremidler i samsvar med elevenes behov. Manglende mål om bruker- og/eller samfunnseffekter i selve retningslinjene for ordningen får likevel en «følgefeil» i utformingen av **kriteriene for måloppnåelse**, som retter seg mot produksjon av læremidler.

Ser man hen til hvordan tilskuddsordningen er omtalt i budsjettproposisjonene, der det dels pekes på at formålet er knyttet til brukereffekter i form av at læremidlene skal dekke et *behov hos elevene*, er ikke kriteriene for måloppnåelse slik de nå er definert egnet til å si noe om effektene av tilskuddsordningen for målgruppen for ordningen (læringer, elever og barn). Kriteriene for måloppnåelse fokuserer per i dag utelukkende på produksjon av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, og blir målt gjennom antall nye prosjekter som får støtte og antall ferdigstilte prosjekter foregående år.

Etter Deloitte vurdering mangler det samlet sett incentiver i selve utformingen av tilskuddsordningen knyttet til å sikre og rapportere om måloppnåelse i form av effekter for brukere.

Videre er det Deloitte vurdering at det ikke er tilstrekkelig tydelige **tildelingskriterier** eller tydelighet rundt hva tilskuddet kan brukes til. Retningslinjene omtaler i liten grad hva som er kriteriene for tildeling og konkretisering av hva midlene kan brukes til, og gir heller ikke tilstrekkelige holdepunkter for hvordan tilskuddet til den enkelte mottaker skal beregnes. Dette er ikke i samsvar med veiledning fra DFØ. Selv om det angis nærmere prioriteringer og enkelte holdepunkter for tildeling i kunngjøringen av midlene, bør retningslinjene tydeliggjøres. Evalueringen viser også at det er behov for å tydeliggjøre informasjon som fremgår av kunngjøringene, og flere som har søkt på midler de siste fire årene gir en rekke eksempler på forhold som oppleves uklare. Manglende tydelighet og avgrensinger medfører også behov for en rekke skjønsmessige vurderinger i forvaltningen av tilskuddsordningen.

Videre er det en svakhet i retningslinjene for tilskuddsordningen at parallelle utgaver ikke er nevnt. Regelverket innehar imidlertid en formulering om at ordningen også *kan dekke* områder der regelverksendringer fører til behov for utvikling/revidering av læremidler, uten at det er klart om parallelle utgaver faller inn under en slik bestemmelse. Verken regelverket eller kunngjøringene inneholder noen tydelig kobling mellom dette punktet i retningslinjene og det at parallelle utgaver omtales som et eget delområde i tilskuddsordningen. Dette er slik vi ser det en svakhet og bidrar til uklarhet rundt hva man kan få tilskudd til.

Etter Deloitte's vurdering er det flere svakheter knyttet til retningslinjene for tilskuddsordningen, og det er flere forhold av vesentlig betydning som burde vært tydeliggjort og presisert. Vi mener også at det er en svakhet i seg selv at dokumentet som synes å skulle ivareta kravene til et regelverk, omtales som *retningslinjer* for tilskuddsordningen. Dette bidrar etter Deloitte's vurdering til usikkerhet når det gjelder retningslinjenes status. Vi vil presisere at det er et utvetydig krav i økonomiregelverket for staten at det skal fastsettes et regelverk for tilskuddsordningen.

Forvaltningen av tilskuddsordningen er preget av stor grad av skjønnsbruk

God forvaltning henger ofte tett sammen med selve utformingen av tilskuddsordningen. Tydelighet i utformingen av hovedelementene i tilskuddsordningen medfører mindre behov for å bruke skjønn, og gjør arbeidet til tilskuddsforvalter mer ressurseffektivt. I undersøkelsen av forvaltningen har vi særlig sett på om det sikres at potensielle tilskuddssøkere nås, om tilskuddsforvaltningen er effektiv, og om det gjennomføres kontroller som sikrer at tilskuddsmidlene benyttes som forutsatt, og at tilskuddet gir tilskudte resultater og effekter.

Det er Utdanningsdirektoratet som forvalter tilskuddsordningen til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på områder uten markedsgrunnlag. Selve **organiseringen av forvaltningsarbeidet** fremstår etter vår vurdering i all hovedsak som hensiktsmessig, men med enkelte unntak. Det ene dreier seg om at det innenfor smale fagområder i 2023 og 2024 kun har vært én person som har lest alle søknader, noe som etter vår vurdering potensielt kan innebære risiko for at forvaltningen i for stor grad blir preget av enkeltpersoners skjønnsmessige vurderinger. Det er derfor positivt at det er besluttet at det fra 2025 skal være to personer som leser alle søknadene. I tillegg er det pekt på utfordringer knyttet til Statpeds rolle. Statped er involvert i søknadsvurderingen innenfor særskilt tilrettelagte læremidler, samtidig som det er behov for Statpeds kompetanse i utviklingen av læremidler på dette delområdet. Dette åpner for spørsmål knyttet til Statpeds habilitet, og vi mener det bør gjøres grep for å sikre tydelighet i rollen deres og for å unngå både faktiske og tilsynelatende utfordringer knyttet til habilitet.

Etter Deloitte's vurdering **sikres det i all hovedsak gjennom forvaltningen at potensielle søkere nås**. Tilskuddsforvalter publiserer kunngjøringer og aktuell informasjon om tilskuddsordningen på Udir.no, og nettsidene synes godt kjent blant søkere til ordningen. Det har heller ikke fremkommet spesielle utfordringer knyttet til å sikre at potensielle søkere nås.

Når det gjelder **ressurseffektivitet i forvaltningen**, fremkommer det av evalueringen at det er utstrakt bruk av skjønn i søknadsvurderingen, noe vi mener henger tett sammen med svakheter i selve utformingen av ordningen. Det er utviklet et sett med kvalitetskriterier som blir lagt til grunn ved vurderinger av søknader, men i selve retningslinjene for tilskuddsordningen er det ingen henvisning til disse og det er i for liten grad definert tydelige tildelingskriterier. Det er også avgrensninger i kunngjøringene som ikke er tilstrekkelig tydelige. Søknadsbehandlergruppene må følgelig bruke tid på å drøfte hvordan de skal fortolke ulike forhold. Særlig synes det å bli brukt mye tid på å vurdere hva som kan sies å ha et markedsgrunnlag og ikke, men også andre eksempler har fremkommet. Det fremgår også at det dels vektlegges andre forhold enn det som fremgår som tildelingskriterier av retningslinjene og kunngjøringene, noe vi også tolker som et behov for å tydeliggjøre kriteriene. Det at det er utstrakt bruk av skjønn gjør at forvaltningen blir mindre ressurseffektiv enn det den kunne vært dersom utformingen av ordningen var tydeligere og mer avgrenset. Det å tydeliggjøre tilskuddsordningens utforming kan altså være tids- og ressursbesparende for forvalter. I tillegg kan det redusere tidsbruk for de som skal søke, da det blir mer forutsigbarhet i hvordan søknader blir vurdert og hvordan prioriteringer blir gjort. På den måten kan en også redusere risikoen for å få søknader som ikke treffer på prioriteringer og kriterier.

Det fremkommer videre at det er manglende samsvar mellom ulike deler av utformingen av ordningen, noe vi vurderer som en svakhet i forvaltningen. Dette gjelder spesielt prioriteringen av **digitale læremidler**, da det er til dels motstridende informasjon om dette mellom retningslinjene – som åpner for både trykte, digitale og kombinerte læremidler, og den generelle kunngjøringen og enkelte av områdeutlysningene som gir

informasjon om at digitale læremidler blir prioritert. Tilskuddsforvalter bør gjøre en grundig gjennomgang og sikre at det er samsvar mellom de ulike elementene for å sikre forutberegnelighet i ordningen.

Evalueringen viser at forvalter gjennomfører en del **kontroller** for å sikre at tilskuddsmidlene benyttes som forutsatt, og at krav og vilkår er oppfylt. Deloitte mener at den etablerte praksisen i stor grad fremstår som hensiktsmessig, men at den bør nedfelles i enkle rutiner og/eller sjekklister for å unngå at kontrollaktivitetene i for stor grad er personavhengige. Vi mener også at det av hensyn til etterprøvbarehet i forvaltningen bør foreligge en viss dokumentasjon av de kontrollhandlingene som er gjennomført, i form av en sjekkliste eller lignende som arkiveres i tilknytning til saken. Etter vår vurdering bør det også, med bakgrunn blant annet i tilsyn gjennomført av uu-tilsynet¹, vurderes om etterlevelse av de grunnleggende kravene til universell utforming bør kontrolleres nærmere. Vi mener dette kan gjøres ved å gjennomføre et begrenset antall stikkprøvebaserte kontroller av oppfyllelsen av krav til universell utforming.

Både fra søknadsbehandlere og læremiddelprodusenter vektlegges pilotering/brukertesting som et viktig verktøy for å sikre at læremidler og pedagogisk barnehagemateriell har god kvalitet, og er brukervennlige. Deloitte mener at informasjon om gjennomført pilotering/brukertesting er relevant for å belyse kvaliteten på produktene som utvikles, og at dette derfor er noe som bør etterspørres konkret i forbindelse med sluttrapporteringen. **Rapporteringskrav** kan bidra til å rette økt oppmerksomhet mot disse prosessene, og kan i seg selv ha en effekt med hensyn til å øke fokuset på pilotering og brukertesting ytterligere, og dermed også ha positiv effekt på produktenes kvalitet.

Virkemiddelbruken fremstår samlet sett i hovedsak som hensiktsmessig, men det er potensiale for økte effekter

Samlet sett viser evalueringen at det er flere forbedringspunkter både knyttet til utforming av tilskuddsordningen, forvaltningen av tilskuddsordningen og måloppnåelse og effekter. Likevel er det Deloitte vurdering at virkemiddelbruken samlet sett fremstår som hensiktsmessig. Det er fremdeles behov for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på områdene som inngår i tilskuddsordningen. Videre medfører manglende markedsgrunnlag at det er behov for økonomiske incentiver for at kommersielle aktører – som i stor grad er de som utvikler læremidler med støtte fra tilskuddsordningen – skal finne det hensiktsmessig å bidra til økt tilgang på læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på disse områdene. Basert på tilgjengelig datagrunnlag synes tilskuddets addisjonalitet også i all hovedsak å være tilfredsstillende. Etter Deloitte vurdering er det dermed grunnlag for å opprettholde tilskuddsordningen, og vi kan vanskelig se at det er andre av statens virkemidler som kunne vært mer hensiktsmessige å benytte for å oppnå ønskede virkninger. Det er imidlertid behov for å videreutvikle og forbedre ulike forhold knyttet til tilskuddsordningen for å legge til rette for økte effekter og økt ressurseffektivitet.

Gjennom rapporten kommer vi med en rekke anbefalinger til forbedringer, både knyttet til utforming, forvaltning og andre prosesser og tiltak som kan støtte opp under og bidra til økte effekter av tilskuddsordningen. Oppsummert mener Deloitte med bakgrunn i evalueringen at følgende tiltak bør vurderes gjennomført:

1. Fastsette et **regelverk for tilskuddsordningen** som sikrer økt samsvar med økonomiregelverket og anbefalinger fra DFØ når det gjelder
 - a. Mål for tilskuddsordningen
 - b. Kriterier for måloppnåelse
 - c. Tildelingskriterier

¹ Tilsynet for universell utforming av ikt.

2. Definere tydeligere **målgruppe og avgrensinger** av de delene av tilskuddsordningen der det per i dag er stor grad av skjønnsmessige vurderinger, blant annet for å sikre tydeligere definisjon av når det anses å være markedsgrunnlag og ikke markedsgrunnlag.
3. Tydeliggjøre og skriftliggjøre dagens praksis for **oppfølging og kontroll**, samt vurdere å gjennomføre stikkprøvekontroller av etterlevelsen av krav til universell utforming, da dette synes å være krav det er knyttet kjent risiko til.
4. Prioritere arbeidet med utvikling av læremiddelportalen, for å få en samlet **oversikt over tilgjengelige læremidler** innenfor ulike fag og tema. Dette er viktig både som grunnlag for prioriteringer og som virkemiddel for å gjøre læremidler kjent og tilgjengelige. Frem til læremiddelportalen er klar, bør Utdanningsdirektoratet etablere og/eller videreutvikle hensiktsmessige kanaler for å formidle informasjon om læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som er utviklet ved hjelp av tilskudd. Det er viktig at aktuelle kanaler ivaretar både digitale og trykte læremidler.
5. Vurdere nærmere om det å inkludere **pedagogisk barnehagemateriell** i tilskuddsordningen er en kostnadseffektiv løsning, herunder å vurdere om endringene i tilgang på materiell står i forhold til innsatsen som legges ned i å forvalte ordningen.
6. Vurdere å tydeliggjøre krav om **brukertesting/pilotering** ytterligere. Informasjon om gjennomført brukertesting/pilotering bør også nedfelles som et rapporteringskrav som følges opp i forbindelse med oppfølging og kontroll, da dette er prosesser som kan ha stor betydning for læremidlenes/det pedagogiske barnehagemateriellets kvalitet.
7. Vurdere muligheten for å etablere en eller flere **referansegrupper** med deltakere fra praksisfeltet, der behov og prioriteringer innenfor hvert enkelt delområde kan være tema. I en slik referansegruppe vil for eksempel forslag til prioriteringer kunne legges frem for innspill og drøfting, og det kan være en god arena for forankring av prioriteringene opp mot sektorens behov.
8. Vurdere tiltak for å gjøre det mer attraktivt å utvikle læremidler innenfor **de aller smaleste fagene**, der læremiddelprodusentene gir uttrykk for at lønnsomheten per i dag er for lav. Dette kan for eksempel gjøres gjennom bruk av differensierte satser eller gjennom anskaffelser. En grundig behovsvurdering og dialog med praksisfeltet bør imidlertid ligge til grunn for utvikling av læremidler innenfor de smaleste fagene.
9. Gjennomgå og vurdere satsene som benyttes ved refusjon knyttet til **parallelle utgaver** i lys av den fortløpende utviklingen når det gjelder kunstig intelligens, da dette er en faktor som potensielt kan effektivisere prosessene knyttet til utarbeidelse av parallelle utgaver.
10. Utrede og vurdere alternative løsninger for å unngå **habilitetsutfordringer for Statped** i forbindelse med forvaltningen av tilskudd til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, jf. mulige alternativer skissert i kapittel 10.2.6.
11. Sørge for at tilskuddsordningen ikke inneholder motstridene føringer om balansen mellom **digitale og trykte læremidler**. I tillegg bør fokuset på digitale læremidler vurderes i lys av sektorens ønsker og behov, og den generelle utviklingen på området.

Summary

About the evaluation

The state establishes grant schemes and provides grants with the intention of creating results of social value, which cannot be expected to be realised without the grant. In other words, a government grant scheme does not have a value in itself, but is a tool the state can use to help achieve national goals in various areas of society. Evaluating grant schemes is important in order to obtain information about the societal impact of the grants, to follow up the administration and use of grant funds, and to assess whether the actual design of the grant scheme is appropriate and facilitates the achievement of the objectives of the scheme.

Deloitte has been commissioned by the Norwegian Directorate for Education and Training to carry out an evaluation of a grant scheme for the development of teaching materials and pedagogical kindergarten materials without a market basis.

The grant scheme for the development of teaching materials and pedagogical kindergarten materials aims to ensure that pedagogical kindergarten materials and teaching materials are developed and produced in areas where there is no market basis.

The purpose of the evaluation has been to shed light on the following issues:

- *What effects do the supplements have?*
- *Is the grant scheme well enough designed?*
- *Is the grant administration taken care of in a good enough way?*

A peculiarity of this particular evaluation is that the grant scheme is divided into four different sub-areas: **narrow subject areas**, **specially adapted** pedagogical kindergarten materials/teaching materials, pedagogical kindergarten materials/teaching materials for **linguistic minorities** and **parallel editions**.

The four sub-areas have different target groups and somewhat different orientations. Assessments of effects of the grant scheme has therefore been made both collectively and for each of the sub-areas. The design and administration of the grant scheme have been assessed more overall.

Below we present our main findings and assessments related to the evaluation's three main issues.

The grant contributes to the development of teaching materials, but the effect of the grant is uncertain

Narrow subject areas

Narrow subjects are subjects in upper secondary education where there are a relatively small number of pupils in the cohort nationwide. With regard to access to teaching materials, the education authorities have assumed that in subjects with fewer than 3000 pupils nationwide, there is no commercial basis for commercial teaching material developers to develop teaching materials for these subjects. This part of the grant scheme is therefore aimed at the development of teaching materials for subject areas with fewer than 3000 pupils nationwide in each cohort. In practice, this applies to a large proportion of the subjects in upper secondary education, both in general studies and vocational study programmes.

The evaluation shows that there is a need for teaching materials within narrow subjects in upper secondary education, and it appears probable that a lack of a commercial basis means that teaching material developers do not develop teaching materials for these subjects without having the opportunity to receive public funding for this work. We also see that the Directorate for Education and Training has received a significant number of applications for the development of teaching materials for narrow subjects over several years, and that a large proportion of the total framework has gone to this area. In other words, teaching materials are being

developed that would most likely not have been developed without the grant, and one can therefore say that the grant scheme has additionality.

While the additionality of the grant scheme in this area is considered satisfactory, there is nevertheless some uncertainty associated with the effects. The evaluation shows that the extent to which the interviewees at the schools are aware of teaching materials that have received subsidies, and thus whether they have been used, varies. It is commented that there is a need for a better overview of available teaching materials in different subjects, regardless of the individual teaching material developer. Furthermore, several of those interviewed have experience with teaching materials that have been developed, but where the quality is not always perceived to be as expected. Some point to a lack of user involvement in connection with the development of teaching materials as something that may mean that the teaching materials do not meet the needs well enough, and thus are not used. In addition, the evaluation shows that the grant manager's prioritisation of digital teaching materials means that not everyone wants to use the teaching materials that are developed. Several of the interviewees refer to the need for printed teaching materials, often supplemented by digital components. Several reasons are cited for the preference of printed textbooks in some cases. In other words, in this area, it may appear that the investment in digital teaching materials in recent years, which has also influenced the design of this grant scheme, may partly act as an obstacle with regard to the use of teaching materials that are being developed.

The evaluation also shows that the lack of teaching materials is perceived to be particularly great within the narrowest of the narrow subjects. Nor does the grant scheme seem to help meet these needs as well as for subjects in the upper echelon of subjects that are considered narrow, despite the fact that they have been part of the annual priorities over time. This seems to be related to the fact that it is not attractive for teaching material developers to develop teaching materials within these subjects, as they consider the profitability to be too low. In other words, the grant scheme does not seem to work as well for the very smallest subjects compared to subjects that are in the top tier of what are considered narrow subjects.

Specially adapted pedagogical kindergarten materials/teaching materials

This part of the grant scheme covers the entire educational pathway from kindergarten to upper secondary education, and is aimed at children and pupils in need of special adaptation. The regulations of the grant scheme or other governing documents do not provide a definition of which teaching materials or kindergarten materials may fall under this area, other than that the special facilitation is so extensive that there is not considered to be a market basis for developing it.

The evaluation shows that there is a general need for specially adapted teaching materials and pedagogical kindergarten materials within several categories, disciplines and themes, and each year teaching materials are developed with support from the grant scheme. To a certain extent, pedagogical kindergarten materials are also being developed with support from the scheme, but the scope of this is small. Based on the input from the developers of teaching materials that this is a demanding area to work with, which requires considerable effort with uncertain earnings, it is in Deloitte's opinion that it is unlikely that the developers of teaching materials would have developed the same teaching materials/materials without receiving government subsidies for this. In other words, the grant has additionality.

As for narrow subjects, however, there is uncertainty associated with the effects of the grant. Among other things, the extent to which the interviewees are aware of teaching materials and to some extent also pedagogical kindergarten materials that have received subsidies varies, and thus uncertainty as to whether they have been used. Furthermore, price is a significant barrier with regard to the use of teaching materials and pedagogical kindergarten materials that are being developed. On the other hand, those who have experience with teaching materials or pedagogical kindergarten materials that have been developed generally have good experiences. However, the evaluation also includes some input on quality-related challenges with teaching materials that have been developed. To the extent that this is the case, this will also be a factor that has a negative impact on the effects.

The investment in digital teaching materials/materials also seems to be an obstacle to the products being used. A scepticism towards the fully digital is seen especially among kindergartens, where some clearly express that what has been developed is not relevant for them to use, and that there is a desire for printed – and not digital – products.

Pedagogical kindergarten materials/teaching materials for linguistic minorities

This part of the grant scheme also covers the entire educational pathway from kindergarten to upper secondary education. The scheme is aimed at children and pupils from linguistic minorities, who need adaptations for which there is no market basis.

The evaluation shows that there is perceived to be a great need for both teaching materials and pedagogical kindergarten materials for linguistic minorities. Throughout kindergarten, primary and secondary education, reference is made to the need for age-appropriate teaching materials and kindergarten materials. It is pointed out that one often has to use material that is intended for a different age group, and that this is a challenge.

The fact that the grant contributes to activities and products that would most likely not have been realised without the grant indicates that the grant has additionality. This is also the case for this part of the grant scheme, as new products financed through the scheme are regularly made available. On a general basis, the developers of teaching materials state that the subsidy has been essential for the development of these teaching materials/pedagogical kindergarten materials. However, the development of new products in itself does not necessarily result in the desired effects in the form of teaching materials and pedagogical kindergarten materials being used by schools and kindergartens, and contribute to increased quality in teaching and learning outcomes for pupils and children from linguistic minorities.

In interviews with schools and kindergartens, the extent to which the interviewees are aware of teaching materials that have received subsidies varies somewhat, and thus whether they have been used. Furthermore, the evaluation shows that it varies how well what is developed with the help of grants seems to meet the target group and the needs "out there". Price and economy are also a limiting factor to some extent, but still not to the same extent as is expressed in the case of specially adapted teaching materials.

Parallel editions

Grants for parallel editions are given to meet the legal requirement that teaching materials must be available in both Bokmål and Nynorsk. The scheme differs from other parts of the grant scheme in that it has been converted into a reimbursement scheme with clear criteria for what is required to be eligible for reimbursement.

This entails an obvious gain in terms of efficient application processing, while there is a certain risk that the framework is not sufficient to provide grants to all qualified applications. This has been solved through a queuing system that is mainly perceived as appropriate, but which at the same time entails some uncertainty for the developers of teaching materials as to the timing of reimbursement payments. From some quarters, it is also expressed that the rates are favourable, and one teaching material developer directly questions whether the rates are higher than the real costs would indicate. Whether this is correct or not, Deloitte has not verified in any way in connection with the evaluation. However, the input from teaching material developers indicates that there may be a need to reconsider the rates in light of the ongoing development of artificial intelligence, as this is a factor that can potentially streamline the processes associated with the preparation of parallel editions.

At the same time, there is a general need for parallel editions, both in subjects with few pupils and subjects with many pupils nationally, and in relation to both digital and physical teaching aids. Our assessment is that this part of the grant scheme creates additionality by developing parallel versions that would most likely not otherwise have been developed. Furthermore, there are no indications of challenges in making these parallel editions available to users, so that it is also probable that the scheme has the desired effects in the form of

pupils receiving teaching materials in their main language. At the same time, there may be room for further additionality if it turns out that the rates are what is referred to in the evaluation as "favourable" and funds may be released to finance additional projects. In addition, the evaluation refers to quality-related challenges associated with parallel editions in Nynorsk in general, and in our view, there is nothing to indicate that these challenges do not apply to parallel editions that are financed by grants to the same extent as to other parallel editions. Deloitte believes it is important to have mechanisms in place to ensure, to the extent possible, that teaching materials, including parallel editions, that are financed with public funds are of satisfactory quality.

The design of the grant scheme has significant weaknesses

The design of a grant scheme shall facilitate the achievement of the objectives of the grant scheme. A well-designed grant scheme is characterised by, among other things, well-defined objectives that describe desired user and/or societal effects, clear descriptions of target groups and criteria for goal attainment, as well as award criteria that delimit who are potential applicants/grant recipients and that provide specific guidelines for the distribution of the grant and what the grant can be used for. Furthermore, it is important to have a good connection between the various elements of the design. In order to assess the design of the grant scheme, we will use the government's financial regulations and guidance from the Norwegian Agency for Public and Financial Management (DFØ).

According to the scheme's guidelines, the aim of this grant scheme is to contribute to the development and production of pedagogical kindergarten materials and teaching materials in areas where there is no market basis for it. The goal that has been formulated is generally considered to be concrete and unambiguous, but is not appropriate as it does not clarify the desired effect for the user and/or society in accordance with guidance from DFØ. Having goal formulations that are exclusively linked to production/activity is considered a weakness as the number of fully developed teaching materials cannot be equated with meeting a need of the pupil or child. To put it bluntly, there may be a risk that government funds will be used to maintain the activity of teaching material developers, without this leading to other effects.

However, in the annual budget proposals, it is partly pointed out that the purpose of the scheme is linked to ensuring user effects in the form of developing teaching materials in accordance with the needs of the pupils. A lack of goals for user and/or societal effects in the guidelines for the scheme itself nevertheless results in a "consequential error" in the formulation of **the criteria for goal attainment**, which are aimed at the production of teaching materials.

If one looks at how the grant scheme is discussed in the budget propositions, where it is partly pointed out that the purpose is linked to user effects in the form of the teaching materials meeting a *need for the pupils*, the criteria for goal attainment as they are now defined are not suitable to say anything about the effects of the grant scheme on the target group for the scheme (apprentices, pupils and children). The criteria for goal attainment currently focus exclusively on the production of teaching materials and pedagogical kindergarten materials, and are measured by the number of new projects that receive support and the number of completed projects in the previous year.

In Deloitte's opinion, there is an overall lack of incentives in the actual design of the grant scheme related to ensuring and reporting on goal attainment in the form of effects for users.

Furthermore, it is Deloitte's assessment that there are not sufficiently clear **award criteria** or clarity about what the grant can be used for. The guidelines do not discuss to a great extent what the criteria are for allocating and specifying what the funds can be used for, nor do they provide sufficient evidence for how the grant to the individual recipient should be calculated. This is not in accordance with guidance from the DFØ. Although more detailed priorities and certain indications for allocation are specified in the announcement of the funds, the guidelines should be clarified. The evaluation also shows that there is a need to clarify the information that appears in the announcements, and several who have applied for funding in the past four years give a number

of examples of conditions that are perceived as unclear. A lack of clarity and delimitations also entails a need for a number of discretionary assessments in the administration of the grant scheme.

Furthermore, it is a weakness in the guidelines for the grant scheme that parallel editions are not mentioned. However, the regulations contain a formulation stating that the scheme may also *cover* areas where regulatory changes lead to a need for development/revision of teaching materials, without it being clear whether parallel editions fall under such a provision. Neither the regulations nor the announcements contain any clear link between this point in the guidelines and the fact that parallel editions are referred to as a separate sub-area in the grant scheme. As we see it, this is a weakness and contributes to confusion about what you can get grants for.

In Deloitte's opinion, there are several weaknesses associated with the guidelines for the grant scheme, and there are several matters of significant importance that should be clarified. We also believe that it is a weakness in itself that the document, which appears to meet the requirements of a set of rules, is referred to as guidelines for the grant scheme. In Deloitte's opinion, this contributes to uncertainty regarding the status of the guidelines. We would like to emphasise that it is an unambiguous requirement in the financial regulations for the state that a set of rules must be laid down for the grant scheme.

The administration of the grant scheme is characterised by a high degree of discretion

Good administration is often closely linked to the actual design of the grant scheme. Clarity in the design of the main elements of the grant scheme means less need to use discretion, and makes the work of the grant manager more resource-efficient. In the investigation of the administration, we have looked in particular at whether it is ensured that potential grant applicants are reached, whether the grant administration is efficient, and whether controls are carried out to ensure that the grant funds are used as intended, and that the grant produces the intended results and effects.

It is the Directorate for Education and Training that administers the grant scheme for teaching materials and pedagogical kindergarten materials in areas without a market basis. In our opinion, **the actual organisation of the administrative work** appears to be largely appropriate, but with some exceptions. One is that in 2023 and 2024, only one person has read all the applications within narrow subjects, which in our opinion could potentially entail a risk that the administration will be too influenced by individuals' discretionary assessments. It is therefore positive that it has been decided that from 2025 there will be two people who read all the applications. In addition, challenges related to Statped's role have been pointed out. Statped is involved in the assessment of applications within specially adapted teaching materials, at the same time as there is a need for Statped's expertise in the development of teaching materials in this sub-area. This opens up questions related to Statped's impartiality, and we believe that steps should be taken to ensure clarity in their role and to avoid both actual and apparent challenges related to impartiality.

In Deloitte's opinion, **it is mainly ensured through the management that potential applicants are reached**. The grant manager publishes announcements and relevant information about the grant scheme on Udir.no, and the website seems well known among applicants for the scheme. Nor have any particular challenges emerged related to ensuring that potential applicants are reached.

With regard to **resource efficiency**, the evaluation shows that there is extensive use of discretion in the assessment of applications, which we believe is closely linked to weaknesses in the design of the scheme itself. A set of quality criteria has been developed that will be used as a basis for the assessment of applications, but there is no reference to these in the guidelines for the grant scheme itself, and there are too few clear allocation criteria defined. There are also delimitations in the announcements that are not sufficiently clear. Consequently, the application processing groups must spend time discussing how to interpret various factors. In particular, a lot of time seems to be spent on assessing what can be said to have a market basis and what does not, but other examples have also emerged. It also appears that the guidelines and announcements partly emphasise factors other than those set out as award criteria, which we also interpret as a need to clarify the

criteria. The extensive use of discretion means that the administration is less resource-efficient than it could have been if the design of the scheme were clearer and more limited. Clarifying the design of the grant scheme can thus be time- and resource-saving for the manager. In addition, it can reduce the time spent on those who are going to apply, as there will be more predictability in how applications are assessed and how priorities are made. In this way, one can also reduce the risk of receiving applications that do not meet priorities and criteria.

It also appears that there is a lack of consistency between different parts of the design of the scheme, which we consider to be a weakness in the management. This applies in particular to the prioritisation of **digital teaching materials**, as there is some conflicting information about this between the guidelines – which allow for both printed, digital and combined teaching materials, and the general announcement and some of the area announcements that provide information that digital teaching materials are prioritised. The grant manager should conduct a thorough review and ensure that there is consistency between the various elements to ensure predictability in the scheme.

The evaluation shows that the grant administration carries out a number of **checks** to ensure that the grant funds are used as intended, and that requirements and conditions are met. Deloitte believes that the established practice appears to be appropriate to a large extent, but that it should be laid down in simple routines and/or checklists to avoid the control activities being too person-dependent. We also believe that, for the sake of verifiability in the administration, there should be some documentation of the control actions that have been carried out, in the form of a checklist or similar that is archived in connection with the case. In our opinion, it should also be considered, on the basis of, among other things, inspections carried out by the UU Authority, whether compliance with the basic requirements for universal design should be monitored more closely. We believe this can be done by carrying out a limited number of random checks of compliance with accessibility requirements.

Both application processors and teaching material manufacturers emphasise **piloting/user testing** as an important tool to ensure that teaching materials and pedagogical kindergarten materials are of good quality and user-friendly. Deloitte believes that information about completed piloting/user testing is relevant for shedding light on the quality of the products being developed, and that this is therefore something that should be specifically requested in connection with the final reporting. Reporting requirements can help to draw increased attention to these processes, and can in themselves have an effect in terms of further increasing the focus on piloting and user testing, and thus also have a positive effect on the quality of the products.

Overall, the use of policy instruments appears to be largely appropriate, but there is potential for increased effects

Overall, the evaluation shows that there are several points for improvement related to the design of the grant scheme, the administration of the grant scheme and goal attainment and effects. Nevertheless, it is Deloitte's assessment that the use of policy instruments appears to be appropriate overall. There is still a need for teaching materials and pedagogical kindergarten materials in the areas included in the grant scheme. Furthermore, the lack of a market basis means that there is a need for financial incentives for commercial actors – who are largely those who develop teaching materials with support from the grant scheme – to find it appropriate to contribute to increased access to teaching materials and educational kindergarten materials in these areas. Based on the available data, the grant's additionality also appears to be generally satisfactory. In Deloitte's opinion, there is thus a basis for maintaining the grant scheme, and it is difficult to see that there are other government instruments that could have been more appropriate to use to achieve the desired effects. However, there is a need to further develop and improve various aspects of the grant scheme to facilitate increased effects and increased resource efficiency.

Through the report, we make a number of recommendations for improvements, both related to design, administration and other processes and measures that can support and contribute to increased effects of the grant scheme. In summary, Deloitte believes, based on the evaluation, that the following measures should be considered:

1. Establish a **set of rules for the grant scheme** that ensure increased compliance with the financial regulations and recommendations from DFØ with regard to
 - a. Objectives of the grant scheme
 - b. Criteria for goal attainment
 - c. Award criteria
2. Define a clearer **target group and delimitation** of those parts of the grant scheme where there is currently a high degree of discretionary assessment, among other things to ensure a clearer definition of when it is considered to be a market basis or not.
3. Clarify and write current practice for **follow-up and control**, as well as consider carrying out random checks of compliance with requirements for universal design, as these appear to be requirements that are associated with known risk.
4. Prioritise the work on the development of the teaching materials portal, in order to get an overall **overview of available teaching materials** within different subjects and topics. This is important both as a basis for prioritisation and as a tool for making teaching materials known and accessible. Until the Teaching Materials Portal is ready, the Directorate for Education and Training should establish and/or further develop appropriate channels for disseminating information about teaching materials and pedagogical kindergarten materials that have been developed with the help of grants. It is important that relevant channels safeguard both digital and printed teaching materials.
5. Assess in more detail whether including **educational kindergarten materials** in the grant scheme is a cost-effective solution, including assessing whether the changes in access to materials are proportionate to the effort put into administering the scheme.
6. Consider further clarifying requirements for **user testing/piloting**. Information about completed user testing/piloting should also be included as a reporting requirement that is followed up in connection with follow-up and control, as these are processes that can have a major impact on the quality of the teaching materials/pedagogical kindergarten materials.
7. Consider the possibility of establishing one or more **reference groups** with participants from the field of practice, where needs and priorities within each individual sub-area can be discussed. In such a reference group, for example, proposals for priorities can be presented for input and discussion, and it can be a good arena for anchoring the priorities in relation to the sector's needs.
8. Consider measures to make it more attractive to develop teaching materials within **the narrowest subjects**, where the teaching material developers express that the profitability is currently too low. This can be done, for example, through the use of differentiated rates or through procurement. However, a thorough needs assessment and dialogue with the field of practice should form the basis for the development of teaching materials within the narrowest subjects.
9. Review and assess the rates used for reimbursement related to **parallel editions** in light of the ongoing development of artificial intelligence, as this is a factor that can potentially streamline the processes associated with the preparation of parallel editions.
10. Investigate and consider alternative solutions to avoid **impartiality challenges for Statped** in connection with the administration of grants for specially adapted teaching materials and pedagogical kindergarten materials, cf. possible alternatives outlined in Chapter 10.2.6.
11. Ensure that the grant scheme does not contain conflicting guidelines on the balance between **digital and printed learning materials**. In addition, the focus on digital teaching materials should be assessed in light of the sector's wishes and needs, and the general development in the area.

Kunstig intelligens er benyttet til oversettelse av sammendraget fra norsk til engelsk. Versjonen som er utarbeidet ved hjelp av kunstig intelligens er manuelt kvalitetssikret av evalueringsteamet/ Artificial intelligence has been used to translate the summary from Norwegian to English. The version that has been prepared with the help of artificial intelligence is manually quality assured by the evaluation team.

Innhold

FORORD	3
SAMMENDRAG.....	3
SUMMARY.....	10
1 INNLEDNING.....	21
1.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET	21
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	22
1.3 METODE OG DATAGRUNNLAG	23
1.3.1 Dokumentanalyse	23
1.3.2 Intervju	23
1.3.3 Spørreundersøkelse	26
1.3.4 Evalueringsworkshop.....	28
1.3.5 Begrensninger i datamaterialet	28
1.4 LESERVEILEDNING.....	29
2 STATLIG VIRKEMIDDELBRUK.....	30
2.1 INNLEDNING	30
2.2 STATEN HAR FIRE HOVEDFORMER AV STYRINGSVIRKEMIDLER	30
2.3 STATLIGE TILSKUDDSDORDNINGER ETABLERES FOR Å GI RESULTATER AV SAMFUNNSMESSIG VERDI.....	31
2.4 EVALUERING AV STATLIGE TILSKUDDSDORDNINGER ER VIKTIG FOR Å ETTERPRØVE OM TILSKUDET VIRKER	32
3 OM TILSKUDDSDORDNINGEN	34
3.1 INNLEDNING	34
3.2 TILSKUDDSDORDNINGEN SKAL SIKRE AT DET UTVIKLES LÆREMIDLER OG PEDAGOGISK BARNEHAGEMATERIELL PÅ OMRÅDER UTEN MARKEDSGRUNNLAG	34
3.3 TIDLIGERE EVALUERING KONKLUDERTE MED AT TILSKUDDSDORDNINGEN ER VIKTIG	35
3.4 LÆREMIDLER ER IKKE DET SAMME SOM LÆRINGSRESSURSER	36
3.5 DET ER STOR DIFFERANSE MELLOM TILGJENGELIG RAMME OG SØKNADSSUM	36
3.6 ANDRE SATSINGSOMRÅDER OG VIRKEMIDDELBRUK KAN HA BETYDNING BÅDE FOR UTFORMINGEN OG EFFEKTENE AV TILSKUDDSDORDNINGEN	38
3.6.1 Tilskudd til innkjøp av læremidler kan bidra til å styrke markedsgrunnlaget for utvikling av læremidler	38
3.6.2 Sametinget forvalter tilskuddsordninger for utvikling av samiske læremidler og pedagogisk barnehagemateriell.....	39
3.6.3 Statped har også et oppdrag knyttet til utvikling av særskilt tilrettelagte læremidler	39
3.6.4 Det har de senere årene blitt rettet særlig oppmerksomhet mot bruk av digitale læremidler.....	40
3.6.5 Det arbeides med ulike tiltak for å gjøre læremidler mer tilgjengelige for brukerne	41
4 SMALE FAGOMRÅDER	43
4.1 INNLEDNING	43
4.2 SMALE FAGOMRÅDER ER DEN STØRSTE KATEGORIEN INNENFOR TILSKUDDSDORDNINGEN	43
4.3 DET GJØRES ÅRLIGE PRIORITERINGER OG AVGRENSINGER AV MÅLGRUPPE	45
4.4 BEHOV FOR LÆREMIDLER INNENFOR SMALE FAG.....	47
4.4.1 Mangel på læremidler i mange fag utgjør en risiko med hensyn til elevenes læringsutbytte	47
4.4.2 Det er særlige behov i de minste fagene	48
4.4.3 Prioriteringene samsvarer med behovene i skolen	49
4.4.4 Mange lærere og elever ønsker trykte læremidler.....	49
4.5 TILGANG TIL OG ERFARINGER MED UTVIKLEDE LÆREMIDLER.....	51
4.5.1 Mange savner oversikter over tilgjengelige læremidler.....	51
4.5.2 Kostnader fremstår ikke som et vesentlig hinder for å ta i bruk nye læremidler.....	51
4.5.3 Flere har opplevd at læremidlene ikke har hatt tilfredsstillende kvalitet.....	51

4.6	OPPSUMMERING OG VURDERING.....	52
5	SÆRSKILT TILRETTELAGTE LÆREMIDLER OG PEDAGOGISK BARNEHAGEMATERIELL.....	55
5.1	INNLEDNING	55
5.2	RUNDT EN TREDEL AV RAMMEN TILDELES TIL SÆRSKILT TILRETTELAGTE LÆREMIDLER OG PEDAGOGISK BARNEHAGEMATERIELL	55
5.3	DET GJØRES ÅRLIGE PRIORITERINGER AV BLANT ANNET BEHOV, TRINN OG FAG I TILSKUDDORDNINGEN	57
5.3.1	<i>Prioriteringer for særskilt tilrettelagte læremidler.....</i>	<i>58</i>
5.3.2	<i>Prioriteringer for pedagogisk barnehagemateriell.....</i>	<i>59</i>
5.4	DET ER TIL DELS STORE BEHOV FOR SÆRSKILT TILRETTELAGTE LÆREMIDLER OG PEDAGOGISK BARNEHAGEMATERIELL	60
5.4.1	<i>Behov for særskilt tilrettelagte læremidler.....</i>	<i>60</i>
5.4.2	<i>Behov for pedagogisk barnehagemateriell</i>	<i>62</i>
5.5	PRAKSISFELTET KJENNER I ULIK GRAD TIL OG HAR ERFARING MED UTVIKLEDE LÆREMIDLER OG PEDAGOGISK BARNEHAGEMATERIELL.....	63
5.5.1	<i>Tilgang til og erfaringer med særskilt tilrettelagte læremidler.....</i>	<i>63</i>
5.5.2	<i>Tilgang til og erfaringer med pedagogiske barnehagemateriell.....</i>	<i>65</i>
5.6	OPPSUMMERING OG VURDERING.....	66
6	LÆREMIDLER OG PEDAGOGISK BARNEHAGEMATERIELL FOR SPRÅKLIGE MINORITETER.....	69
6.1	INNLEDNING	69
6.2	RUNDT EN TREDJEDEL AV RAMMEN TILDELES TIL LÆREMIDLER OG BARNEHAGEMATERIELL FOR SPRÅKLIGE MINORITETER.....	69
6.3	DET GJØRES ÅRLIGE PRIORITERINGER AV BLANT ANNET ALDERSGRUPPER OG FAG I TILSKUDDSDORDNINGEN	71
6.3.1	<i>Læremidler for språklige minoriteter.....</i>	<i>71</i>
6.3.2	<i>Pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter.....</i>	<i>73</i>
6.4	DET ER TIL DELS STORT BEHOV FOR LÆREMIDLER OG PEDAGOGISK BARNEHAGEMATERIELL FOR SPRÅKLIGE MINORITETER	74
6.4.1	<i>Behov for læremidler for språklige minoriteter.....</i>	<i>74</i>
6.4.2	<i>Behov for pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter.....</i>	<i>76</i>
6.5	TILGANG TIL OG ERFARING MED LÆREMIDLER OG PEDAGOGISK BARNEHAGEMATERIELL FOR SPRÅKLIGE MINORITETER VARIERER.....	78
6.5.1	<i>Tilgang til og erfaring med læremidler for språklige minoriteter.....</i>	<i>78</i>
6.5.2	<i>Tilgang til og erfaringer med pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter</i>	<i>80</i>
6.6	OPPSUMMERING OG VURDERING.....	80
7	PARALLELLE UTGAVER.....	83
7.1	INNLEDNING	83
7.2	REFUSJONSORDNINGEN SKAL BIDRA TIL Å SIKRE AT PARALLELLITETSKRAV I OPPLÆRINGSLOVEN ETTERLEVES	83
7.3	FOR PARALLELLE UTGAVER ER DET INGEN PRIORITERINGER FOR FAG ELLER TRINN	85
7.4	BEHOVET FOR PARALLELLE UTGAVER OPPLYES Å VÆRE STORT	85
7.5	NYNORSKVERSJONEN AV LÆREMIDLER KOMMER OFTE SENERE OG HAR TIDVIS DÅRLIGERE KVALITET ENN BOKMÅLSVERSJONEN	86
7.6	OPPSUMMERING OG VURDERING.....	87
8	UTFORMING AV TILSKUDDSDORDNINGEN	89
8.1	INNLEDNING	89
8.2	GENERELT OM TILSKUDDSDORDNINGENS RETNINGSLINJER	90
8.3	BÅDE MÅL OG MÅLGRUPPE FOR TILSKUDDSDORDNINGEN HAR SVAKHETER.....	91
8.4	KRITERIENE FOR MÅLOPPNÅELSE ER IKKE RETTET MOT Å VURDERE EFFEKTER FOR MÅLGRUPPEN/BRUKERNE	93
8.5	DET ER SVAKHETER NÅR DET GJELDER KRITERIER FOR TILDELING OG KONKRETISERING AV HVA MIDLENE KAN BRUKES TIL.....	93
8.6	OPPSUMMERING OG VURDERING.....	96
9	FORVALTNING AV TILSKUDDSDORDNINGEN	99
9.1	INNLEDNING	99
9.2	DET ER ENKELT Å FINNE KUNNGJØRINGER OG INFORMASJON OM TILSKUDDSDORDNINGEN	100
9.3	SVAKHETER I UTFORMINGEN AV TILSKUDDSDORDNINGEN PÅVIRKER RESSURSBRUKEN I FORVALTNINGEN.....	100
9.3.1	<i>Organiseringen av forvaltningen er tydelig, men har enkelte svakheter.....</i>	<i>100</i>
9.3.2	<i>Det er utfordringer knyttet til Statped's rolle i søknadsbehandlingen</i>	<i>101</i>
9.3.3	<i>Grunnlag for vurderinger av søknader fremgår av ulike dokumenter og oppleves ikke alltid som tydelige.....</i>	<i>102</i>
9.4	FORVALTER GJENNOMFØRER KONTROLLER, MEN DET PEKES LIKEVEL PÅ MANGLER KNYTTET TIL NOEN AV PRODUKTENE	105
9.5	OPPSUMMERING OG VURDERING.....	107
10	SAMLET VURDERING OG KONKLUSJON.....	110

10.1	INNLEDNING	110
10.2	ET VIKTIG VIRKEMIDDEL FOR Å SIKRE TILGANG TIL LÆREMIDLER, MEN MED POTENSIALE FOR ØKTE EFFEKTER.....	110
10.2.1	<i>Det er til dels store behov for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell.....</i>	110
10.2.2	<i>Tilskuddsordningen bidrar til at det blir utviklet læremidler innenfor aktuelle områder</i>	110
10.2.3	<i>Tilskuddet har ikke nødvendigvis ønskede effekter, selv om addisjonaliteten er høy</i>	111
10.2.4	<i>Mangler ved utformingen av tilskuddsordningen kan påvirke effektene.....</i>	115
10.2.5	<i>Svakheter ved utformingen medfører en unødige ressurskrevende forvaltning.....</i>	116
10.2.6	<i>Alt i alt fremstår virkemiddelbruken i hovedsak som hensiktsmessig</i>	117
10.3	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	118

LITTERATURLISTE	120
-----------------------	-----

Figurer

Figur 1: Hovedproblemstillinger med tilhørende evalueringsspørsmål	22
Figur 2: Respondentenes erfaring med tilskuddsordningens delområder	27
Figur 3: Type læremiddelprodusent	27
Figur 4: Resultatkjede for en tilskuddsordning	32
Figur 5: OECDs evalueringskriterier	33
Figur 6 Forholdet mellom tilgjengelig ramme og søknadssum, 2019-2024. Norske kroner.	37
Figur 7: Fordeling av innvilget beløp mellom tilskuddsordningens ulike delområder i 2019-2024	37
Figur 8: Antall søknader mottatt og antall søknader foreslått innvilget, 2020-2024	38
Figur 9: Prosentvis fordeling av rammen. Smale fag. 2020-2024	44
Figur 10: Antall prosjekt innenfor smale fagområder fordelt på tilskuddsmottakere i perioden 2020 -2024	45
Figur 11: Prosentvis fordeling av rammen. Særskilt tilrettelagt. 2020-2024	56
Figur 12: Antall prosjekter fordelt på tilskuddsmottakere. Særskilt tilrettelagt, 2020-2024	57
Figur 13: Prosentvis fordeling av rammen. Språklige minoriteter. 2020-2024	70
Figur 14: Antall prosjekter fordelt på tilskuddsmottakere. Språklige minoriteter, 2020-2024	71
Figur 15: Utsnitt fra Skolekassa.no	79
Figur 16: Prosentvis fordeling av rammen. Parallell utgaver. 2020-2024	84
Figur 17: Antall prosjekter fordelt på tilskuddsmottakere. Parallell utgaver, 2020-2024	85
Figur 18: Mål og målgruppe for tilskuddsordningen	93
Figur 19: Søkernes forståelse av utforming av ordningen	95
Figur 20: Organisering av forvaltningen	101
Figur 21: utsnitt fra kunngjøringsteksten i 2024	102
Figur 22: Spørsmål om pris. Eksempel fra smale fag	103
Figur 23: Tilbakemelding på årsak til avslag	104

Tabeller

Tabell 1: Utdrag av prioriterte fag i 2024.	46
Tabell 2: Prioriteringer - tilskudd til særskilt tilrettelagte læremidler. 2021-2024	58
Tabell 3: Prioriteringer - tilskudd til særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell. 2021-2024	59
Tabell 4: Prioriteringer - læremidler for språklige minoriteter. 2021-2024	72
Tabell 5: Prioriteringer - pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. 2021-2024	73
Tabell 6: Sentrale elementer fra tilskuddsordningens retningslinjer	91

1 Innledning

Staten etablerer tilskuddsordninger og gir tilskudd til utvalgte aktører for å skape resultater av samfunnsmessig verdi, som ikke kan forventes å bli realisert uten tilskuddet. I denne evalueringen vurderes både utforming, forvaltning og effektene av en tilskuddsordning som har som mål å sørge for at det blir utviklet og produsert pedagogisk barnehagemateriell og læremidler på områder der det ikke er markedsgrunnlag.

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Utdanningsdirektoratet forvalter en rekke tilskuddsordninger innenfor sine ansvarsområder, og tilskuddene som forvaltes av direktoratet utgjorde i 2023 til sammen rundt 10 milliarder kroner. Dette betyr at omtrent 70 prosent av Utdanningsdirektoratets totale bevilgninger går til ulike tilskuddsordninger (Utdanningsdirektoratet 2024d; Utdanningsdirektoratet 2024e). Tilskudd til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag er en av totalt 61 tilskuddsordninger Utdanningsdirektoratet forvalter. De største tilskuddsordningene er regelstyrte og er *elevtilskudd til private grunnskoler og tilskudd til private videregående skoler i Norge*. Flertallet av tilskuddsordningene er imidlertid budsjettstyrte i likhet med tilskudd til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag. Denne ordningen hadde i 2023 en bevilgning på litt over 82 MNOK.

Statlige tilskuddsordninger benyttes som virkemiddel for at staten skal kunne få til samfunnsmessige endringer og nå bestemte mål som vurderes å være av samfunnsmessig verdi. For å sikre målrettet og effektiv bruk av offentlige midler, er det viktig å undersøke om tilskuddsordningen virker i samsvar med intensjonen. I økonomiregelveket for staten fremgår krav til utformingen av statlige tilskuddsordninger. Her fremgår også krav om at tilskuddsordninger skal evalueres. Et sentralt formål med evalueringer av tilskuddsordninger er «(...) å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål.»

I 2015 ble det gjennomført en evaluering av tilskuddsordningen, der det ble rettet særlig oppmerksomhet mot å vurdere hvorvidt læremidlene som er utviklet oppfyller tilskuddsordningens krav. I tillegg ble det som en del av prosjektet gjort en behovsundersøkelse knyttet til utvikling av læremidler.² I Utdanningsdirektoratets tilskuddskontroll for 2022, som var del av den årlige rapporteringen til Kunnskapsdepartementet om tilskuddsforvaltning og tilskuddskontroll, vises det til evalueringen fra 2015 og årsaken til at det er ønskelig å gjennomføre en ny evaluering:

I 2015 ble det foretatt en ekstern evaluering og behovsundersøkelse om læremidler gjennom tilskuddsordningen. For å sikre fortsatt relevans for ordningen og god bruk av offentlige midler, er det en plan om å gjennomføre ny ekstern evaluering i 2023. (Utdanningsdirektoratet 2022d)

Denne nye evalueringen er gjennomført i perioden november 2023 til oktober 2024.

² Se nærmere omtale i kapittel 3.3.

1.2 Formål og problemstillinger

Å evaluere tilskuddsordninger er viktig for å få informasjon om hvilke samfunnsmessige virkninger tilskuddene gir. I *Veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger* fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring vises det til at formålet med slike evalueringer er å etterprøve om tilskuddsordningen oppnår de mål som tilskuddet er ment å bidra til å realisere (SSØ, 2007). Hvorvidt tilskuddene gir de ønskede resultatene vil avhenge av tilskuddsordningens forvaltning og utforming. Veilederen legger vekt på tre forhold som det er naturlig å belyse i evalueringer av statlige tilskuddsordninger:

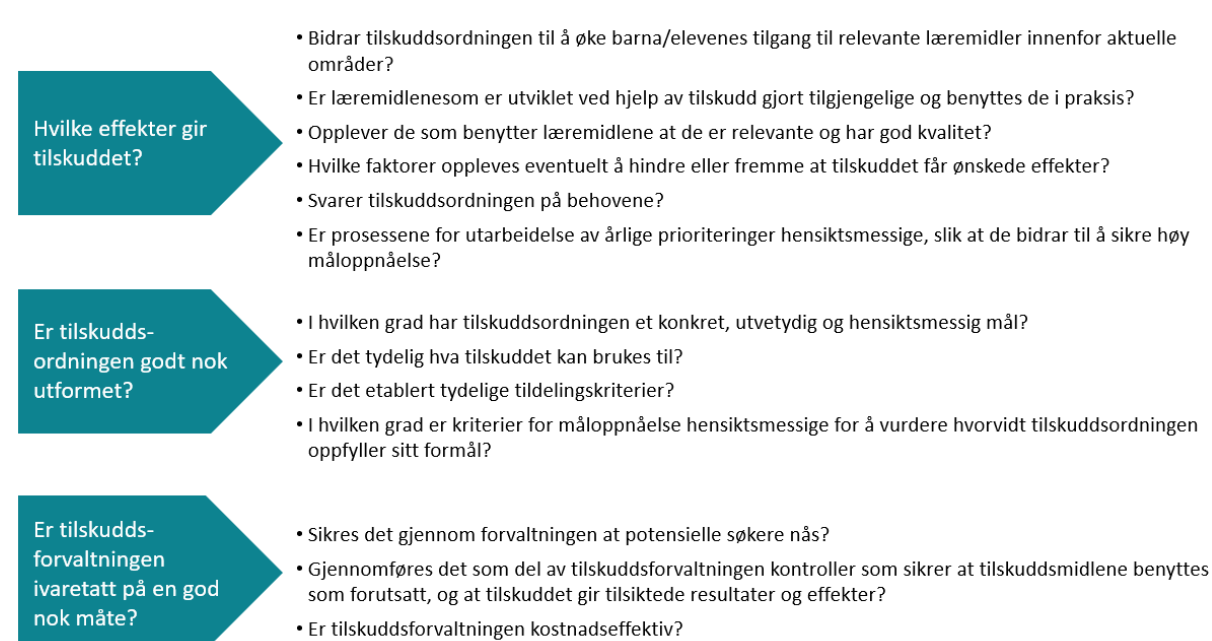
1. Hvilke effekter gir tilskuddene?
2. Er tilskuddsordningen godt nok utformet?
3. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?

I evalueringen av tilskudd til utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag, har det vært naturlig å inkludere alle disse tre hovedproblemstillingene. Hovedformålet med evalueringen har vært å undersøke hvilke effekter tilskuddsordningen har, i form av nytteverdi for målgruppen. Imidlertid har det også vært en viktig del av evalueringen å undersøke i hvilken grad utformingen av ordningen og forvaltningen av ordningen legger til rette for høy måloppnåelse og ønskede effekter.

En viktig del av evalueringen har også vært å vurdere om det er behov for å gjøre endringer i tilskuddsordningen for å øke måloppnåelsen og effektene. I enkelte tilfeller kan konklusjonen i en evaluering være at en tilskuddsordning ikke fungerer som intendert, og at det ikke er grunnlag for å videreføre ordningen: «Dersom en tilskuddsordning ikke fører til at målene nås, bør det vurderes om ordningen skal endres eller legges ned» (SSØ, 2007).

Figuren under viser evalueringens tre hovedproblemstillinger, og oppsummerer noen av de mest sentrale evalueringsspørsmålene knyttet til hver av disse. Basert på drøftinger rundt disse spørsmålene, har det vært et formål å konkludere med hvorvidt tilskuddsordningen fungerer i samsvar med intensjonen eller om det eventuelt er behov for å gjøre endringer i virkemiddelbruken.

Figur 1: Hovedproblemstillinger med tilhørende evalueringsspørsmål³



³ I figuren er «læremidler» brukt med henvisning til både læremidler og pedagogisk barnehagemateriell

1.3 Metode og datagrunnlag

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet november 2023 til oktober 2024. Datagrunnlaget består av en kombinasjon av primær- og sekundærdata, og det er benyttet en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder i datainnsamlingen. Datainnsamlingen og datagrunnlaget for evalueringen er nærmere omtalt i avsnittene under.

1.3.1 Dokumentanalyse

Som en del av oppdraget er styringsdokumenter for tilskuddsordningen gjennomgått. Dette omfatter blant annet retningslinjer for tilskuddsordningen, årlige tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet og omtaler i statsbudsjettet de senere årene, samt kunngjørings- og utlysningstekster. Også oversikter over utlysninger og innstillingsnotater de senere årene, samt oversikter over søkere og tildelinger de siste årene, er gjennomgått. For å få god innsikt i forvaltningen av ordningen har Deloitte i tillegg gjort et utvalg blant de siste års søknader, og har bedt om innsyn i søknad, søknadsbehandling, tilskuddsbrev, rapportering og øvrig oppfølging fra tilskuddsforvalters side.

Videre har relevante forskningsrapporter, evalueringsrapporter, regelverk, utredninger, strategier og annen relevant bakgrunnsinformasjon inngått som en del av dokumentanalysen.

1.3.2 Intervju

For å få dybdekunnskap om erfaringer med læremidler som er utviklet, og behov for læremidler på de områdene tilskuddsordningen omfatter, samt erfaringer med både forvaltning og utforming av tilskuddsordningen, har Deloitte gjennomført en rekke intervjuer med ulike aktører.

Noen intervjuer dekker tema på tvers av tilskuddsordningens ulike delområder, mens andre intervjuer har vært spesifikt rettet mot det enkelte delområde. Til sammen er det gjennomført 90 intervjuer med 166 personer i forbindelse med evalueringen. Nedenfor oppsummeres kort hvilke intervjuer som er gjort i tilknytning til de ulike delområdene i tilskuddsordningen.

Intervjuer knyttet til smale fag

Når det gjelder smale fag, er det gjort et utvalg av videregående skoler som tilbyr fag som faller inn under definisjonen smale fagområder, og gjennomført intervjuer med faglærere, samt med representanter for skolens ledelse. I tillegg er det valgt ut et utvalg opplæringskontor og faglige råd der det er gjennomført intervju med leder. Til sist er også Utdanningsdirektoratets koordinator og fagansvarlige, som sammen utgjør søknadsbehandlingsgruppen for dette området, intervjuet. Oppsummert er følgende intervjuer gjennomført med spesifikt fokus på delområdet smale fag:

- Ni videregående skoler: intervju med representant(er) for skoleledelsen samt gruppeintervju med et utvalg faglærere⁴
- Fem opplæringskontor
- Fire faglige råd
- Faglig ansvarlige fra Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratets koordinator for denne delen av tilskuddsordningen

Til sammen er det gjennomført 31 intervjuer med 44 personer knyttet til dette delområdet av tilskuddsordningen.

⁴ De videregående skolene er spredd over hele landet, fordelt på skoler av ulik størrelse og representerer til sammen en rekke av de prioriterte fagene innenfor smale fag. Ut over disse ni skolene ble et betydelig antall skoler kontaktet med forespørsel om å stille til intervju, men uten at de hadde anledning til dette.

Intervjuer knyttet til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell

Når det gjelder særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, er det gjort et utvalg av skoleeiere, skoler, barnehageeiere og barnehager der det er gjennomført intervju. I tillegg er i noen tilfeller representanter for pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) i kommunen intervjuet. Videre er det gjennomført intervju med representanter for ulike divisjoner i Statped. Det er også gjennomført intervju med søknadsbehandlingsgruppen for denne delen av tilskuddsordningen, inkludert både fagansvarlige fra Statped og koordinator fra Utdanningsdirektoratet. Oppsummert er følgende intervjuer gjennomført med spesifikt fokus på særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell:

- Ledelse og/eller øvrige ansatte ved ni skoler. Blant de ansatte er blant annet faglærere, spesialpedagoger, spesialpedagogiske koordinatore, fagarbeidere og annet personell representert.⁵⁶
- Tre barnehageeiere⁷
- Ledelse og/eller øvrige ansatte ved fire barnehager. Blant ansatte er blant annet barnehagelærere, pedagogiske ledere og spesialpedagoger representert.⁸
- Spesialpedagog som arbeider på tvers av flere barnehager i en kommune
- Representanter for PPT i to kommuner
- Representanter for følgende divisjoner i Statped: Divisjon læremiddel og læringsressurser, Divisjon barnehage, Divisjon barnetrinn og Divisjon ungdomstrinn, videregående opplæring og voksenopplæring.
- Søknadsbehandlingsgruppe inkludert faglig ansvarlige fra Statped og koordinator fra Utdanningsdirektoratet

Til sammen er det gjennomført 26 intervjuer med 59 personer knyttet til dette delområdet av tilskuddsordningen.

Intervjuer knyttet til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter

Når det gjelder læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter, er det gjennomført intervjuer med et utvalg skoleeiere, skoler, barnehageeiere og barnehager. I tillegg er det gjennomført intervjuer med representanter for både skoleområdet og barnehageområdet i NAFO⁹, samt med områdekoordinator fra Utdanningsdirektoratet og faglige ansvarlige fra NAFO.

Oppsummert er følgende intervjuer gjennomført med spesifikt fokus på læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter:

- To skoleeiere
- Ledelse og/eller øvrige ansatte ved ni skoler. Blant de ansatte er blant annet faglærere, kontaktlærere, tospråklig lærer, miljøveileder mv¹⁰
- Fire barnehageeiere¹¹
- Ledelse og/eller øvrige ansatte i tre barnehager. Herunder styrere, pedagogiske ledere og fagansvarlige

⁵ Ved noen skoler er det gjennomført kun ett intervju, ved andre skoler er det gjennomført flere intervjuer. Det varierer også hvilke yrkesgrupper som har deltatt i intervjuene, avhengig av hva som lot seg praktisk gjennomføre ved den enkelte skole.

⁶ De ni skolene er fordelt på ulike landsdeler, samt på ulike skoleslag (videregående skole, ungdomsskole og barneskole). Blant skolene inngår flere skoler med forsterkede tilbud til elever med særskilte behov. Ut over disse ni skolene ble et betydelig antall skoler kontaktet, men hadde ikke anledning til å stille til intervju. Også flere skoleeiere ble invitert til intervju, men ga i flere tilfeller uttrykk for at de hadde lite innsikt i temaet og ønsket derfor heller at intervju ble gjennomført på utvalgte skoler.

⁷ Både kommunale og private barnehageeiere.

⁸ Det varierer noe hvilke roller/yrkesgrupper som har deltatt i intervjuene, avhengig av hva som lot seg praktisk gjennomføre i den enkelte barnehage. Både private og kommunale barnehager er representert.

⁹ Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring

¹⁰ Ved noen skoler er det gjennomført kun ett intervju, ved andre skoler er det gjennomført flere intervjuer. Det varierer også hvilke yrkesgrupper som har deltatt i intervjuene, avhengig av hva som lot seg praktisk gjennomføre ved den enkelte skole.

¹¹ Både kommunale og private barnehageeiere.

- Representanter for barnehageområdet og skoleområdet i NAFO
- Søknadsbehandlingsgruppe inkludert faglig ansvarlige fra NAFO og koordinator fra Utdanningsdirektoratet

Til sammen er det gjennomført 19 intervjuer med 34 personer knyttet til dette delområdet av tilskuddsordningen.

Intervjuer knyttet til parallelle utgaver

I forbindelse med tilskuddsordningens delområde som handler om parallelle utgaver, ble det gjennomført intervjuer med aktører som er sentrale når det gjelder å fremme og/eller utvikle bruk av nynorsk enten generelt eller spesifikt i grunnopplæringen.

I tillegg ble spørsmål knyttet til parallelle utgaver inkludert i intervjuer både knyttet til smale fag, særskilt tilrettelagte læremidler og læremidler til språklige minoriteter.

Når det gjelder intervju med særskilt fokus på parallelle utgaver, er det gjennomført intervju med følgende aktører¹²:

- Noregs mållag
- Nynorsksenteret
- Landssamanslutninga av nynorsk kommunar (LNK)
- Forum for nynorsk i opplæringa ved Udir

Til sammen er det gjennomført fire intervjuer med syv personer knyttet til dette delområdet i tilskuddsordningen.

Andre intervjuer

En rekke intervjuer har omfattet tema på tvers av tilskuddsordningens delområder. Dette gjelder blant annet intervjuer med læremiddelprodusenter og med Utdanningsdirektoratets overordnede koordinatorene for tilskuddsordningen. Oppsummert er følgende intervjuer gjennomført med fokus på tilskuddsordningen generelt:

- Åtte læremiddelprodusenter
- Ansvarlige for forvaltningen av tilskudd til samiske læremidler ved Sametinget
- Utdanningsdirektoratets overordnede koordinatorene for tilskuddsordningen

Til sammen utgjør dette ti intervjuer med 22 personer.

Når det gjelder læremiddelprodusentene, er representanter for følgende aktører intervjuet:

- Cappelen Damm as
- Gyldendal Norsk forlag as
- H. Aschehaug & Co
- Fagbokforlaget/ Vigmostad & Bjørke
- Tell forlag
- Cyberbook
- TV2 skole
- Tromsø kommune

¹² I tilknytning til denne delen av tilskuddsordningen er det kun gjennomført intervjuer med nynorskaktører, da Utdanningsdirektoratet ikke er kjent med at det foreligger et udekket behov for parallellutgaver på bokmål. Fra Utdanningsdirektoratet blir det også opplyst at det ikke forekommer at søknader om tilskudd til parallelle utgaver dreier seg om utvikling av parallellutgave på bokmål.

Alle aktørene som er intervjuet har mottatt tilskudd fra ordningen minst to ganger, og de fleste av aktørene har søkt om tilskudd og fått tilsagn om tilskudd flere ganger over en rekke år. Hvor mange prosjekter hver av aktørene har mottatt tilskudd til de siste årene, og innenfor hvilke områder av tilskuddsordningen, fremgår i rapportens omtale av det enkelte delområde av tilskuddsordningen (henholdsvis kapittel 4.2, 5.2, 6.2 og 7.2). Alle utenom én av aktørene har lang erfaring med å utvikle læremidler, og har god kjennskap både til tilskuddsordningen og til søknadsprosessen. Enkelte av aktørene ble ifølge eget utsagt også intervjuet i forbindelse med forrige evaluering av tilskuddsordningen i 2015¹³, og enkelte av de intervjuede var som representanter for læremiddelutviklernes bransjeorganisasjoner involvert i prosessen med utvikling av veileder for kvalitet i læremidler som Utdanningsdirektoratet ferdigstilte i 2021 (se nærmere omtale av veilederen i kapittel 8.5).

1.3.3 Spørreundersøkelse

I forbindelse med evalueringen er det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot læremiddelprodusenter som har søkt om tilskudd et eller flere av årene 2020 – 2023.¹⁴ Spørreundersøkelsen ble sendt til representanter for læremiddelprodusentene som var oppgitt som kontaktpersoner for tilskuddssøknadene. Noen læremiddelprodusenter har flere ansatte som har vært kontaktpersoner i forbindelse med tilskuddssøknader, og dermed også flere ansatte som har blitt invitert til å svare på spørreundersøkelsen. Andre læremiddelprodusenter har gjennom de aktuelle årene hatt samme person som kontaktperson for alle tilskuddssøknader. Noen av de som har blitt invitert til å svare på spørreundersøkelsen har stått som kontaktperson i forbindelse med en rekke søknader, i noen tilfeller også innenfor ulike delområder av tilskuddsordningen, mens andre kun har vært oppgitt som kontaktperson i forbindelse med én søknad.

De totalt 102 respondentene som ble invitert til å svare, representerer til sammen 57 ulike læremiddelprodusenter. På det meste har et forlag elleve ulike kontaktpersoner for tilskuddssøknader, som alle har mottatt invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen. Enkelte aktører, og da særlig mindre aktører, eller aktører som ikke fremstår som «typiske» læremiddelprodusenter, har søkt om tilskudd én eller noen få ganger i perioden 2020-2023, men har ikke fått innvilget tilskudd.¹⁵

Invitasjon til å svare på spørreundersøkelsen ble sendt til 102 unike respondenter, hvorav 45 personer svarte på undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 44 prosent. Vi har imidlertid ikke data som kan si noe om hvor mange av de 57 læremiddelprodusentene som er representert blant de 45 svarene. Det er en risiko for at mange representanter for en og samme læremiddelprodusent kan ha svart på undersøkelsen, mens ingen representanter har svart på vegne av andre læremiddelprodusenter.

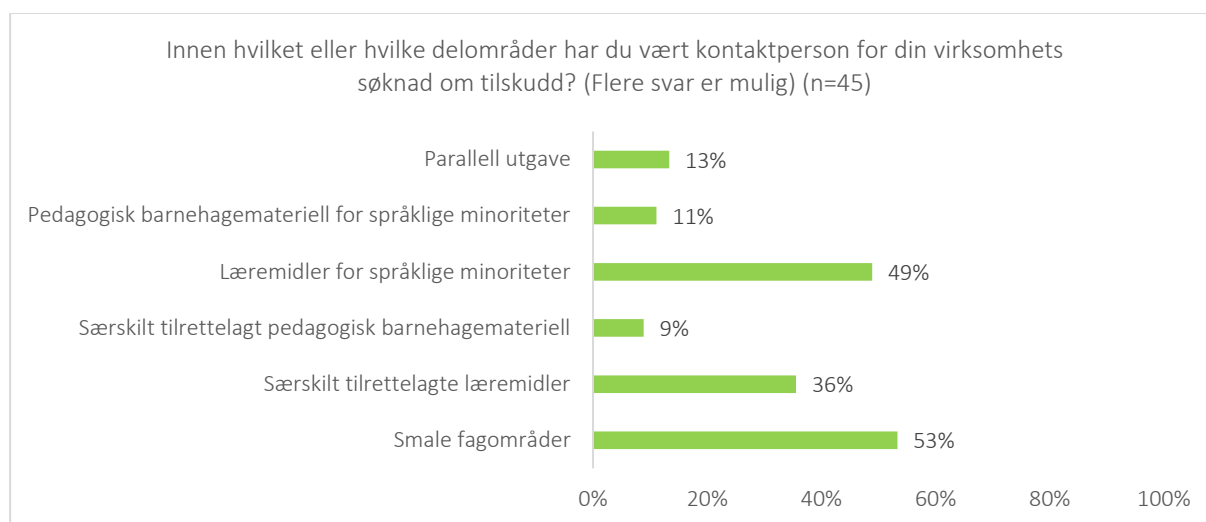
Som det går frem av Figur 2, har respondentene som har svart på undersøkelsen til sammen erfaring med søknader knyttet til alle delområdene i tilskuddsordningen. Av de 45 respondentene har litt over halvparten kun erfaring fra ett av tilskuddsordningens delområder, mens om lag en tredel har erfaring fra to av områdene. Åtte av respondentene har erfaring med å søke om tilskudd fra tre eller alle fire delområder i tilskuddsordningen.

¹³ Se nærmere omtale av evalueringen som ble gjennomført i 2015 i kapittel 3.3.

¹⁴ Spørreundersøkelsen ble gjennomført før søknadsbehandlingen for 2024 var ferdigstilt, derfor ble ikke eventuelle nye søkere i 2024 inkludert i utvalget.

¹⁵ Aktører som ikke fremstår som «typiske» læremiddelprodusenter er for eksempel et filmproduksjonsselskap, en fylkeskommune, et service- og opplysningskontor og en arbeidsgiverorganisasjon.

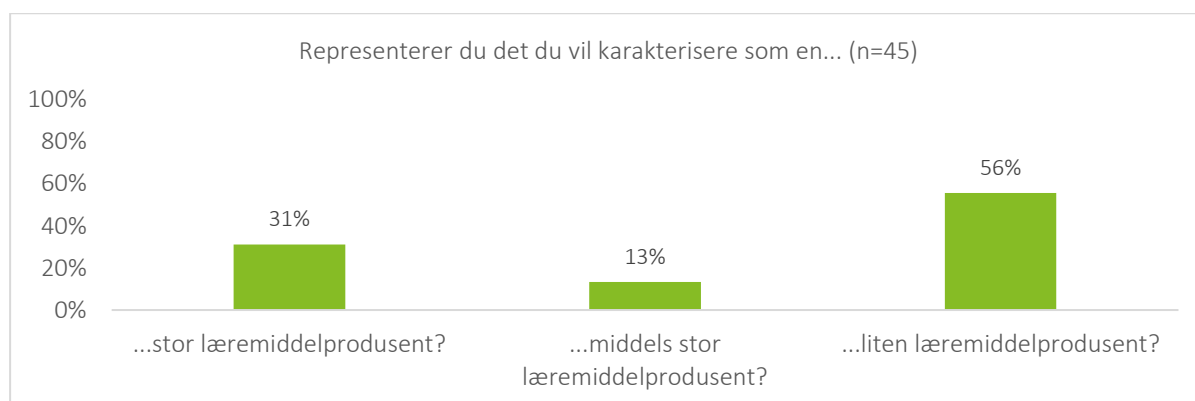
Figur 2: Respondentenes erfaring med tilskuddsordningens delområder



Respondentene fikk også spørsmål om hvilket eller hvilke år de hadde stått som kontaktperson for søknad om tilskudd, og om vedkommende representerte det hen ville karakterisert som en stor, middels stor eller liten læremiddelprodusent. Erfaring fra å søke om tilskudd er godt spredd på årene 2020-2023. Elleve av de 45 respondentene opplyser å ha erfaring fra bare ett av årene i perioden 2020-2023. 15 av respondentene har vært kontaktperson for en eller flere tilskuddssøknader alle de fire årene, ti av respondentene har stått som kontaktperson tre av de fire årene, mens øvrige respondenter har vært kontaktperson for tilskuddssøknader to av årene i perioden 2020-2023. Et flertall av respondentene har med andre ord relativt bred erfaring med tilskuddsordningen over flere år.

Som vi ser av Figur 3 er det en overvekt av representanter for små læremiddelprodusenter som har svart på undersøkelsen, men også de store og middels store læremiddelprodusentene er representert.¹⁶

Figur 3: Type læremiddelprodusent



Tilnærmet alle respondentene (91 prosent) har vært kontaktperson for en eller flere tilskuddssøknader som har blitt innvilget. De fleste har erfaring både med søknader som har blitt avslått og søknader som

¹⁶ Det foreligger ingen entydig definisjon av hva som er å regne som henholdsvis en stor, middels stor eller liten læremiddelprodusent. Her kan derfor ulike forståelser ligge til grunn for svarene som er gitt. Dersom det å utvikle læremidler utgjør en liten del av et stort forlags virksomhet, kan for eksempel en representant for et stort forlag potensielt ha svart at vedkommende representerer en liten læremiddelprodusent. Andre kan henvise til organisasjonen som helhet når de svarer, og dermed omtale et stort forlag som en stor læremiddelprodusent, og et lite forlag som en liten læremiddelprodusent. Hvilken definisjon som ligger bak den enkelte respondents svar, kan vi ikke si med sikkerhet basert på svarene i spørreundersøkelsen.

har blitt innvilget. Et mindretall på ca. 9 prosent, tilsvarende fire respondenter, svarer at tilskuddssøknader vedkommende har hatt ansvar for ikke har fått innvilget tilskudd.

I utgangspunktet ville det være interessant å analysere svarene på øvrige spørsmål i spørreundersøkelsen med utgangspunkt i overnevnte bakgrunnsvariabler, for blant annet å undersøke om det er systematiske forskjeller mellom ulike deler av tilskuddsordningen, eller avhengig av hvilket/hvilke år man har vært kontaktperson for en tilskuddssøknad. Imidlertid er det stor variasjon i antall respondenter som har valgt de ulike svarkategoriene på disse bakgrunnsvariablene, noe som medfører at antall svar innenfor enkelte kategorier kan være så lavt som fire eller fem. Dette medfører at hvert enkelt svar får store prosentvise utslag, og ved analyser der grupper av respondenter sammenlignes, er det stor risiko for at ulikheter i svarfordelingen skyldes tilfeldigheter og ikke er statistisk signifikant. I analysene unngår vi derfor å presentere sammenligninger av svar på tvers av for eksempel tilskuddsordningens delområder, da dette kan gi et inntrykk av systematiske ulikheter som ikke er reelt.

I tillegg er det vanskelig å si noe om hvorvidt svarene i undersøkelsen er representative for læremiddelprodusenter som har søkt om tilskudd i perioden 2020-2023, da spørreundersøkelsen av personvern hensyn er gjennomført anonymt og det ikke er mulig å kontrollere hvilke læremiddelprodusenter respondentene svarer på vegne av. Dette er en svakhet ved dataene, og noe det er viktig å være oppmerksom på i analysene. Samtidig er spørreundersøkelsen benyttet til å innhente en del kvalitative innspill knyttet til erfaringer med tilskuddsordningen, og det er derfor en styrke at et flertall av respondentene har erfaring med tilskuddsordningen over flere år, og de aller fleste har erfaring med tilskuddssøknader som har blitt innvilget.

1.3.4 Evalueringsworkshop

Avslutningsvis i evalueringen ble det 27. august 2024 gjennomført en workshop der en del aktører som tidligere har blitt intervjuet, ble invitert til å delta. Evalueringsworkshopen ble arrangert digitalt, for å legge til rette for at aktører fra ulike deler av landet kunne delta. Invitasjon til å delta ble sendt til et utvalg læremiddelprodusenter, representanter fra Utdanningsdirektoratet som forvalter, Statped, NAFO og et utvalg skoleeiere, skoler, barnehageeiere og barnehager.

Til sammen deltok 21 representanter fra nevnte aktører. Deltakerne ble invitert til å diskutere utvalgte tema som det rettes oppmerksomhet mot i evalueringen, og det ble lagt til rette for diskusjoner i grupper og i plenum. Innspill og refleksjoner som kom frem gjennom workshopen, er tatt med som en del av det samlede datagrunnlaget i evalueringen.

1.3.5 Begrensninger i datamaterialet

Datagrunnlaget i evalueringen er i stor grad kvalitativt, og hentet inn gjennom intervju med ulike aktører. I tillegg er det gjennomført kvalitative innholdsanalyser av relevante dokumenter, samt en spørreundersøkelse rettet mot representanter for læremiddelprodusenter. Når det gjelder behov for læremidler på ulike områder, ville det vært en fordel å kunne basere seg på oversikter over omfang av læremidler som foreligger innenfor ulike fag, for å identifisere tema/fag der det mangler læremidler. Imidlertid foreligger det ingen fullstendige oversikter som kan legges til grunn for en slik analyse og vurdering, noe som også omtales blant annet i kapittel 3.6.5. Dette innebærer også at prioriteringene som gjøres innenfor de ulike delområdene av tilskuddsordningen i stor grad er basert på innspill gjennom spørreundersøkelser, dialog med praksisfeltet og Utdanningsdirektoratets og sentrale samarbeidspartners generelle kjennskap til praksisfeltet og behovene. Dette er noe vi kommer tilbake til i flere av kapitlene i denne rapporten. Manglende oversikter over tilgjengelige læremidler er også en problemstilling som tas opp av flere aktører i forbindelse med evalueringen.

Det at det ikke foreligger fullstendige oversikter over tilgjengelige læremidler, gjør at vi i vår omtale av behovene og tilgangen til læremidler på ulike områder må basere oss på subjektive vurderinger og

oppfatninger som formidles gjennom intervju og gjennom spørreundersøkelsen som er gjennomført i forbindelse med evalueringen. Dette er en svakhet ved datagrunnlaget, og innebærer at det kan være forhold som ikke fanges opp, i tillegg til at informantenes eventuelle manglende kjennskap til eksisterende læremidler kan påvirke bildet som tegnes gjennom evalueringen når det gjelder behov for læremidler på ulike områder. Dette har likevel vært den eneste mulige fremgangsmåten, gitt fraværet av fullstendige oversikter over eksisterende læremidler.

1.4 Leserveiledning

Rapporten er bygd opp av følgende hovedkapitler:

- **Kapittel 1** gir en introduksjon til evalueringen, gjennom å presentere bakgrunnen for evalueringen og problemstillinger som er undersøkt. Videre beskrives den metodiske tilnærmingen som ligger til grunn for evalueringen, og datakilder som benyttes for å belyse problemstillingene.
- I **kapittel 2** gjør vi kort greie for statlig virkemiddelbruk, herunder bruk av tilskudd som virkemiddel. I forlengelsen av dette viser vi også til viktigheten av evalueringer, og til problemstillinger og evalueringskriterier som er sentrale i evalueringer av statlige tilskuddsordninger
- I **kapittel 3** gir vi en introduksjon til tilskuddsordningen som er gjenstand for evaluering, i tillegg til at vi blant annet kort presenterer uvalgte satsingsområder og øvrige virkemidler som kan ha innvirkning både på utformingen og effektene av tilskuddsordningen.
- **Kapittel 4** dreier seg om tilskudd til læremidler innenfor smale fagområder, som er ett av tilskuddsordningens fire delområder. I dette kapittelet rettes det oppmerksomhet mot tilskuddsordningens addisjonalitet og effekter på dette området.
- I **kapittel 5** tar vi for oss et annet delområde i tilskuddsordningen; tilskudd til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell. Kapittelet fokuserer på tilskuddsordningens addisjonalitet og effekter på dette området.
- **Kapittel 6** dreier seg om delområdet som omhandler læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. Som for de andre delområdene fokuserer vi på tilskuddsordningens addisjonalitet og effekter på dette området.
- I **kapittel 7** tar vi for oss det siste delområdet i tilskuddsordningen; parallelle utgivelser. Denne delen av ordningen skiller seg en del fra de øvrige delområdene, men vi fokuserer også her på tilskuddsordningens addisjonalitet og effekter.
- **Kapittel 8** omhandler utformingen av tilskuddsordningen. Kapittelet tar for seg sentrale områder knyttet til utformingen slik som regelverk, mål og målgruppe for ordningen og kriterier for måloppnåelse.
- I **kapittel 9** tar vi for oss forvaltningen av tilskuddsordningen, med særlig oppmerksomhet rettet mot hvorvidt det sikres at potensielle tilskuddssøkere nås gjennom kunngjøring og informasjon, om det er en ressurseffektiv forvaltning og om det gjennomføres kontroller som sikrer at tilskuddsmidlene brukes som forutsatt.
- **Kapittel 10** er det siste kapittelet i rapporten, der vi gir en samlet vurdering og konklusjon på hovedproblemstillingene for evalueringen, og kommer med noen anbefalinger basert på våre vurderinger.

2 Statlig virkemiddelbruk

Staten har ulike virkemidler som kan benyttes for å nå mål av samfunnsmessig betydning. Bruk av disse virkemidlene er likevel ingen garanti for at man oppnår de ønskede effektene. For å sikre effektiv og målrettet styring og ressursbruk, er det derfor viktig å gjennomføre evalueringer, og vurdere eventuelle behov for endringer i virkemiddelbruken.

2.1 Innledning

Staten har ulike virkemidler som kan benyttes for å påvirke samfunnsutviklingen og nå viktige målsetninger på ulike samfunnsområder. Slike styringsvirkemidler benyttes blant annet av de ulike departementene for å sørge for at politiske intensjoner blir iverksatt og at departementet ivaretar sin rolle som overordnet sektormyndighet.

I dette kapittelet går vi kort gjennom de viktigste kategoriene av statens styringsvirkemidler, og går deretter nærmere inn på hvordan tilskuddsordninger benyttes som virkemiddel. Til slutt kommer vi også inn på viktigheten av evalueringer, og hvilke hovedtema det er viktig å undersøke i en evaluering av en statlig tilskuddsordning.

2.2 Staten har fire hovedformer av styringsvirkemidler

Det er vanlig å skille mellom følgende fire overordnede kategorier av virkemidler: juridiske, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. Ofte benyttes flere virkemidler sammen for å oppnå størst mulig effekt. Blant annet viser Difi (2015) i en rapport om statlig styring av kommunene til at staten gjerne benytter alle typene virkemidler sammen når større reformer skal gjennomføres, fordi bruk av flere virkemidler rettet mot samme mål gir kraftfull styring. Nedenfor gjør vi kort rede for hver av de fire hovedkategoriene av virkemidler.

Juridiske virkemidler regnes ifølge Sverdrup (2002) ofte som statens «hardeste» virkemiddel. Lov- og forskriftsregulering er typiske eksempler på bruk av juridiske virkemidler. I tillegg inngår blant annet tilsyn i denne kategorien. Difi (2019) fremhever at lovregulering som virkemiddel ikke bør benyttes med mindre det er vurdert at den ønskede effekten kan oppnås bedre og enklere enn ved bruk av andre virkemidler. Juridiske virkemidler benyttes imidlertid også ved at det gis lovhjemmel til bruk av virkemidler tilhørende de andre hovedkategoriene, for eksempel avgifter og gebyrer (økonomiske virkemidler) eller tilknytningsform eller etablering av tilsyn (organisatoriske virkemidler).

Økonomiske virkemidler kan deles inn i ulike underkategorier. Viktige former for økonomiske virkemidler er overføringer over statsbudsjettet, herunder etablering av statlige tilskuddsordninger, rett til å kreve inn skatter, avgifter eller bøter, samt kjøp av tjenester fra private og/eller offentlige tjenesteleverandører. Tilskudd som økonomisk virkemiddel er nærmere beskrevet nedenfor.

Organisatoriske virkemidler kan blant annet dreie seg om selskapsdannelse, fusjonering, endring av tilknytningsform eller organisasjonstype, samt etablering av styrer, råd og utvalg. Et annet eksempel på bruk av organisatoriske virkemidler kan for eksempel være at det etableres partnerskap mellom staten og andre forvaltningsnivå, næringsliv, frivillige organisasjoner og/eller andre aktører for å løse samfunnsutfordringer. Difi (2019) påpeker at endring av en eller flere organisasjoner for å oppnå

bestemte forhold skjer kontinuerlig, og at organisering kan være et virkningsfullt grep, men at det likevel sjelden er nok å «flytte bokser» eller endre tilknytningsform.

Pedagogiske virkemidler regnes gjerne som de «mykeste» virkemidlene myndighetene kan velge å benytte, og benyttes ofte sammen med andre virkemidler. Denne kategorien omfatter et bredt spekter av virkemidler, med det formål å informere, lære opp eller bevisstgjøre befolkningen eller bestemte målgrupper (Difi, 2019). Ofte dreier det seg om skriftlige publikasjoner som veiledere eller retningslinjer, men også for eksempel informasjonskampanjer eller kunnskapsdatabaser er virkemidler som kommer inn under denne kategorien.

2.3 Statlige tilskuddsordninger etableres for å gi resultater av samfunnsmessig verdi

Økonomiske virkemidler i form av tilskuddsordninger kan benyttes for å oppnå endringer og økt innsats på ulike områder som staten anser som viktige. Blant annet kan tilskudd benyttes for å etablere eller opprettholde tjenestetilbud på områder der det ikke er kommersielt grunnlag for dette. Tilskudd benyttes dermed som insentiv for å oppnå aktivitet eller skape noe som ikke ville skjedd uten tilskuddet. Dette omtales gjerne som tilskuddets addisjonalitet. Når man snakker om tilskuddets addisjonalitet er det samtidig viktig å skille mellom sluttresultater i form av effekter, og virkninger som gjør seg gjeldende lengre til venstre i resultatkjeden (se nærmere omtale av resultatkjeden for en tilskuddsordning nedenfor). I veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger pekes det på at de primære virkningene av et tilskudd vil dreie seg om:

- At tilskuddsmottakerne tilføres ressurser som de ikke ville ha disponert uten tilskuddet.
- At disse ressursene bidrar til å skape tilleggsaktiviteter og tilleggsproduksjon som antas å være relevante for å nå formålet ved tilskuddsordningen (SSØ, 2007).

Videre poengteres følgende:

Dersom addisjonaliteten fører til en endring i tilstanden til brukerne eller på annen måte endrer samfunnssituasjonen, sier vi at addisjonaliteten – og tiltaket – gir effekter. Dersom addisjonaliteten er uten betydning for tilstanden som tilskuddet er ment å påvirke, er den ineffektiv. (SSØ, 2007)

Med andre ord kan et tilskudd ha addisjonalitet uten at det har ønsket effekt. Med tanke på at statlige tilskuddsordninger opprettes for å oppnå endringer på viktige samfunnsområder, synliggjør dette viktigheten av at det gjennomføres evalueringer der det rettes oppmerksomhet mot hvorvidt tilskuddsordningene virker i samsvar med intensjonen, og om man oppnår de ønskede effektene.

Hovedregelen er ifølge DFØ at statlige tilskudd skal gis fra en tilskuddsordning «(...) der en bevilgning blir utlyst og fordeles på flere mottakere på grunnlag av åpne søknadsprosesser og kjente tildelingskriterier».¹⁷ Imidlertid forekommer det også at det gis enkeltstående tilskudd som er øremerket til en navngitt mottaker i statsbudsjettet. DFØ (2022a) har imidlertid anbefalt at bruken av enkeltstående tilskudd bør reduseres. Videre kan en statlig tilskuddsordning være budsjettstyrt eller regelstyrt. Førstnevnte innebærer at tilskuddsordningen har sitt grunnlag i årlige bevilgninger fra Stortinget, mens sistnevnte betyr at tilskuddsordningen har hjemmel i lov. Dette innebærer at aktører som oppfyller visse vilkår har *rett* på tilskudd. Tilskudd til utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag er budsjettstyrt, og er en søkbar tilskuddsordning.

Krav til utarbeidelse av et regelverk for en søkbar tilskuddsordning fremgår av økonomiregelverket i staten, og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gitt ytterligere veiledning knyttet til utarbeidelse av regelverk og de krav til innholdet i regelverket som følger av økonomiregelverket. Disse kravene er nærmere omtalt innledningsvis i kapittel 8.

¹⁷ <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/enkeltstaende-tilskudd-et-unntak-i-tilskuddsforvaltningen> Oppdatert: 22. januar 2023

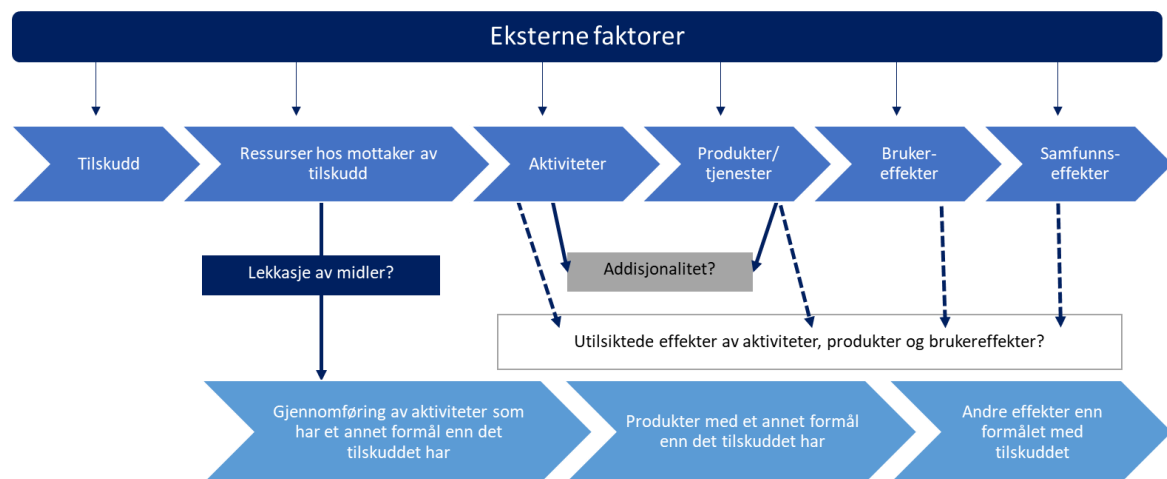
2.4 Evaluering av statlige tilskuddsordninger er viktig for å etterprøve om tilskuddet virker

I *Veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger* pekes det på at formålet med evalueringer er å etterprøve om tilskuddsordningen oppnår de mål som tilskuddet er ment å bidra til å realisere (SSØ, 2007). Hvorvidt tilskuddene gir de ønskede resultatene vil i stor grad avhenge av tilskuddsordningens forvaltning og utforming. Veilederen legger vekt på tre forhold som det er naturlig å belyse i evalueringer av statlige tilskuddsordninger:

1. Hvilke effekter gir tilskuddene?
2. Er tilskuddsforvaltningen ivaretatt på en god nok måte?
3. Er tilskuddsordningen godt nok utformet?

Som omtalt i kapittel 1.2 om evalueringens formål og problemstillinger, er alle disse tre spørsmålene sentrale også i denne evalueringen. I evalueringen av tilskuddsordningens effekter, benytter vi en resultatkjede som analytisk verktøy. Et eksempel på en slik resultatkjede for en effektevaluering av en tilskuddsordning er gjengitt i Figur 4.

Figur 4: Resultatkjede for en tilskuddsordning¹⁸



De eksterne faktorene øverst i figuren viser til at ingen tilskuddsordning eksisterer i et vakuum. Hvordan en tilskuddsordning faktisk fungerer, og i hvilken grad den bidrar til effektiv ressursutnyttelse og måloppnåelse kan avhenge av faktorer utenfor både tilskuddseiers, tilskuddsforvalters og tilskuddsmottakers kontroll. Vi mener at det i en evaluering av måloppnåelse og effekter av en statlig tilskuddsordning er viktig å belyse eventuelle eksterne faktorer som påvirker måloppnåelsen. Dette kan også dreie seg om andre, parallelle satsingsområder eller reformer, som enten kan støtte opp under eller motvirke effektene av tilskuddsordningen. Til høyre i resultatkjeden vurderes de faktiske effektene av tilskuddet, og som oftest er det her graden av måloppnåelse vurderes. Brukereffektene viser til effekten av tilskuddsordningen på målgruppen, som igjen påvirker utviklingen i samfunnet (samfunnseffektene). Omtrent midt i figuren ser vi også at det stilles spørsmål om hvorvidt tilskuddet har addisjonalitet, jamfør diskusjonen om addisjonalitet over.

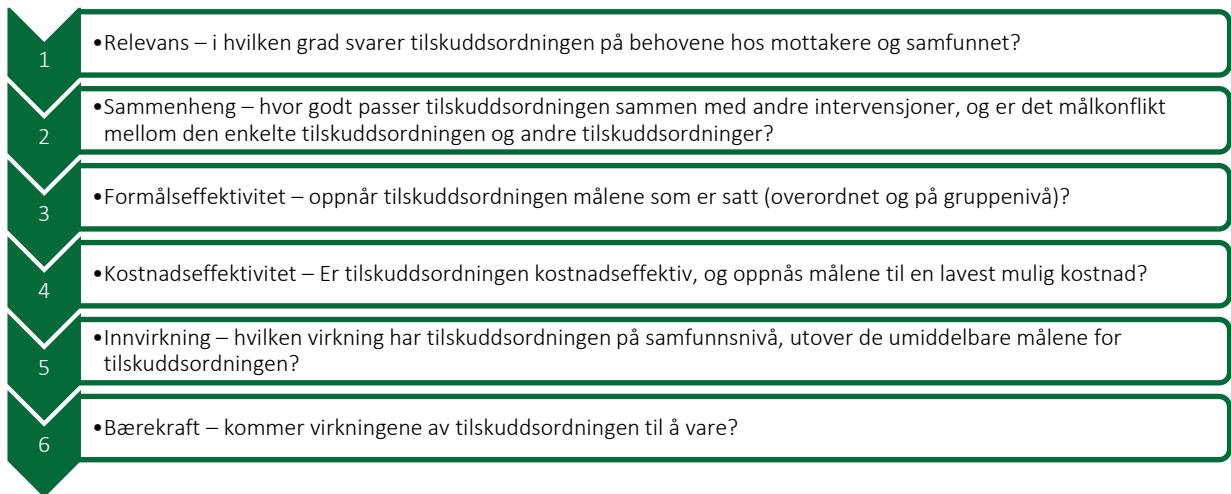
I tillegg til veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, ser vi i denne evalueringen hen til OECDs (2019) seks evalueringskriterier når vi vurderer tilskuddsordningens nytte, utforming og forvaltning.¹⁹ Disse kriteriene legger vekt på tilskuddsordningens relevans, sammenheng med annen virkemiddelbruk,

¹⁸ Hentet fra Senter for Statlig Økonomistyring (nå Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)) (2007), *Evaluering av statlige tilskuddsordninger*, s. 21. Sist oppdatert 29. november 2022.

¹⁹ Vår oversettelse fra engelsk til norsk basert på gjengivelse brukt av Norsk evalueringsforening.

formålseffektivitet, kostnadseffektivitet, innvirkning på samfunnsnivå og bærekraft. Kriteriene er kort gjengitt i figuren under.

Figur 5: OECDs evalueringskriterier



3 Om tilskuddsordningen

På noen områder innenfor skole og barnehage antar man at det er for små grupper av elever og barn til at det er lønnsomt for kommersielle aktører å utvikle læremidler og pedagogisk barnehagemateriell rettet mot disse. Staten har derfor etablert en ordning der det gis tilskudd til utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag.

3.1 Innledning

Som omtalt innledningsvis i rapporten var *tilskudd til utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag* i 2023 en av 61 tilskuddsordninger som forvaltes av Utdanningsdirektoratet. I dette kapitlet gjør vi nærmere rede for tilskuddsordningens historikk og formål, og vi presenterer noen sentrale nøkkeltall for tilskuddsordningen. Videre gjør vi kort rede for andre virkemidler og satsingsområder som på ulikt vis kan ha betydning både for utformingen av og effektene av tilskuddsordningen.

3.2 Tilskuddsordningen skal sikre at det utvikles læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på områder uten markedsgrunnlag

Tilskuddsordningen skal bidra til å utvikle læremidler og pedagogisk barnehagemateriell der det ikke er et markedsgrunnlag for dette, og hvor læremiddelprodusenter dermed i utgangspunktet ikke har økonomiske insentiver til å produsere læremidler. Ordningen omfatter følgende delområder:

- Smale fagområder
- Særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell/læremidler
- Pedagogisk barnehagemateriell/læremidler for språklige minoriteter

I tillegg omfatter tilskuddsordningen en refusjonsordning for parallelle utgivelser.

Tilskuddsordningen har eksistert i mange år, men både utformingen og forvaltningen har over tid gjennomgått en del endringer. Ordningen opplyses av Utdanningsdirektoratet å ha blitt opprettet så langt tilbake som på slutten av 1970-tallet. Ansvar for forvaltningen ble for en del år siden overført til Avdeling for digitale tjenester i Utdanningsdirektoratet, og siden 2018 har saksbehandlingen vært heldigital. Fra 2020 ble det gjort endringer i forvaltningsansvaret, ved at et eget læremiddellag ble etablert i Avdeling for digitale tjenester i Utdanningsdirektoratet, og tok over ansvaret for forvaltningen av tilskuddsordningen. Etter dette har det blitt gjort flere endringer, blant annet gjennom oppdaterte retningslinjer for tilskuddsordningen i 2021, nytt årshjul, utvikling av retningslinjer for kvalitet i læremidler, videreutvikling og tilpassing av søknadsskjema, samt ved at det har blitt tatt i bruk et nytt digitalt søknadsbehandlingssystem. Siste revisjon av retningslinjene for tilskuddsordningen, før endringene som ble gjort i 2021, var i 2015.

De årlige kunngjøringsnotatene og utlysningene gjenspeiler endringene som er gjort i tilskuddsordningen de senere årene. I 2019 var for eksempel universell utforming nevnt som et eget område det kunne gis tilskudd til. I senere utlysninger har imidlertid ikke dette vært skilt ut som et eget område. I Kunngjøringsnotatet for 2020 vises det til at man i forbindelse med Fagfornyelsen ser et behov for økt prioritering av smale fag på bekostning av særskilt tilrettelagte læremidler (Udir, 2020). I løpet av årene fra 2020 til 2024 har det også blitt gjort en del endringer når det gjelder tilskudd til parallelle

utgaver. I utlysningen fra 2020 fremgår det at tilskudd kan gis til parallelle utgaver innenfor fag med mellom 1000 og 8000 elever nasjonalt. I 2021 var grensen endret til mellom 300 og 10 000 i årskullet. Fra og med 2022 ble det også gjort en endring ved at området ble omgjort til en refusjonsordning, og læremiddelprodusentene søker nå om refusjon så snart læremiddelet er tilgjengelig. Det er i tillegg etablert en ordning med at prosjekter som er kvalifisert for tilskudd, men som det ikke er tilstrekkelig med midler til, blir stående i kø frem til neste tildeling.

Ved utlysningen i 2022 var det nytt at Utdanningsdirektoratet også lyste ut øremerkede midler til kvensk og finsk som andrespråk som en del av utlysningen av tilskuddsordningen. Et formål med dette var å prøve å «løfte de øremerkede midlene fram gjennom denne tilskuddsordningen» (Udir, 2022a).²⁰

Når det gjelder saksbehandlingen, er det etablert en egen organisasjon for forvaltning av tilskuddsordningen, som omfatter overordnede koordinatorene for ordningen, og ulike søknadsbehandlingsgrupper for hvert av underområdene smale fag, særskilt tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell, samt læremidler/pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. Hver søknadsbehandlingsgruppe ledes av en områdekoordinator fra læremiddellaget i Avdeling for digitale tjenester i Utdanningsdirektoratet, samt faglige ansvarlige med spesifikk kompetanse knyttet til det enkelte underområde. For særskilt tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell er de faglige ansvarlige hentet inn fra Statped, og for læremidler/pedagogisk barnehagemateriell til språklige minoriteter er de faglige ansvarlige hentet inn fra NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring). Søknadsbehandlingsgruppen for Smale fag har faglige ansvarlige fra ulike avdelinger under divisjon for læring og vurdering i Utdanningsdirektoratet. Saksbehandlingen knyttet til parallelle utgaver gjøres internt i Avdeling for digitale tjenester.

Utformingen og forvaltningen av tilskuddsordningen er nærmere omtalt i henholdsvis kapittel 8 og kapittel 0. Det enkelte underområde er nærmere beskrevet i kapitlene 4 til 7. Nedenfor gir vi imidlertid først en kort oppsummering av en tidligere evaluering av tilskuddsordningen, før vi fortsetter med en introduksjon til definisjoner av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, og deretter kort presenterer noen nøkkeltall for tilskuddsordningen.

3.3 Tidligere evaluering konkluderte med at tilskuddsordningen er viktig

I 2015 gjennomførte Rambøll Management Consulting (heretter Rambøll) en evaluering og behovsundersøkelse av læremidler med statstilskudd på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Mandatet for dette oppdraget var noe ulikt evalueringen som er gjennomført i 2024. Det at en behovsundersøkelse inngikk i oppdraget i 2015 er hovedforskjellen mellom de to oppdragene. I tillegg var evalueringsdelen av oppdraget Rambøll gjennomførte i 2015 i stor grad rettet mot utvalgte læremidler, og undersøkelser knyttet til disse. Herunder vurderinger av læremidlene opp mot krav som ble stilt gjennom tilskuddsordningen, og en vurdering av hvorvidt rutinene for oppfølging av tilskuddsprosjektene fungerte tilfredsstillende. Evalueringen som er gjennomført i 2024 omfatter ikke en spesifikk behovsundersøkelse, selv om det som en del av også denne evalueringen rettes oppmerksomhet mot behov for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på ulike områder. Denne evalueringen er videre strukturert ut fra DFØs veileder for evaluering av tilskuddsordninger, og omhandler de tre temaene effekter og måloppnåelse, utforming av tilskuddsordningen og forvaltning av tilskuddsordningen. Ut fra dette har evalueringen som er gjennomført i 2024 andre problemstillinger enn det som var tilfelle i 2015. Et fellestrekk mellom de to prosjektene er imidlertid at det har blitt rettet oppmerksomhet mot hvorvidt læremidler som er utviklet med finansiering fra tilskuddsordningen blir brukt i praksis. I tillegg har begge evalueringene i hovedsak basert seg på kvalitative data.

I evalueringen og behovsundersøkelsen som ble gjennomført i 2015 konkluderer Rambøll med at tilskuddsordningen er viktig, og at den bidrar til utvikling av gode læremidler som tar hensyn til elevers

²⁰ Disse øremerkede midlene omfattes ikke av mandatet for denne evalueringen.

ulike tilretteleggingsbehov. Det fremheves at de økonomiske tilskuddene er direkte utløsende for læremidlenes eksistens, og at en stor del av læremidlene ikke ville vært utviklet uten den økonomiske støtten fra tilskuddsordningen. Behovsundersøkelsen viste ifølge Rambøll stort behov for tilrettelagte læremidler.²¹ Blant annet ble det vist til at behovet og aldersadekvate læremidler var stort.

Rambøll konkluderer også med at det er riktig å prioritere digitale læremidler, til tross for at mange lærere ønsker seg trykte læremidler. Dette begrunnes med at evalueringen fra 2015 viste at tilgangen på trykte, tilrettelagte læremidler var bedre enn tilgangen på digitale læremidler, i tillegg til at digitale læremidler ofte er mer kostnads- og tidkrevende å produsere. Videre henvises det til vektleggingen av elevenes digitale ferdigheter blant annet i Kunnskapsløftet, og muligheten til individuell tilrettelegging gjennom bruk av digitale læremidler.

3.4 Læremidler er ikke det samme som læringsressurser

Tilskuddsordningen skal, som nevnt over, bidra til at det utvikles læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag. Læremidler er i opplæringsloven § 15-3 definert som «(...) alle trykte, ikkje-trykte og digitale element som er utvikla til bruk i opplæringa, som skal brukast jamleg i opplæringa, og som dekkjer vesentlege delar av læreplanen i faget.»²² Dette i motsetning til for eksempel læringsressurser, som er materiell med fagrelevans, men som ikke er utviklet primært med tanke på eller bruk for skolen.²³

Læremidler kan være trykte eller digitale, eller de kan kombinere trykte og digitale elementer. Både trykte og digitale læremidler inngår tidvis i pakker av læremidler fra en læremiddelprodusent, som dekker ett eller flere fag over flere årstrinn, ofte omtalt som henholdsvis læreverk og læringsunivers.

Når det gjelder pedagogisk barnehagemateriell, er ikke dette et begrep som er definert verken i barnehageloven eller i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. I utlysningen av tilskuddsordningen fremgår det imidlertid at dette er «(...) materiell som er utvikla for bruk i barnehagen. Det kan være analogt eller digitalt. Matriellet tek omsyn til eitt eller fleire av dei sentrale elementa i rammeplan for barnehage, som verdigrunnlag, arbeidsmåtar og/eller fagområde.»²⁴

3.5 Det er stor differanse mellom tilgjengelig ramme og søknadssum

Årlig mottar Utdanningsdirektoratet søknader om tilskudd som til sammen utgjør et langt høyere beløp enn tilgjengelig ramme. Som det går frem av figuren under, var differansen særlig stor i årene 2020-2022.

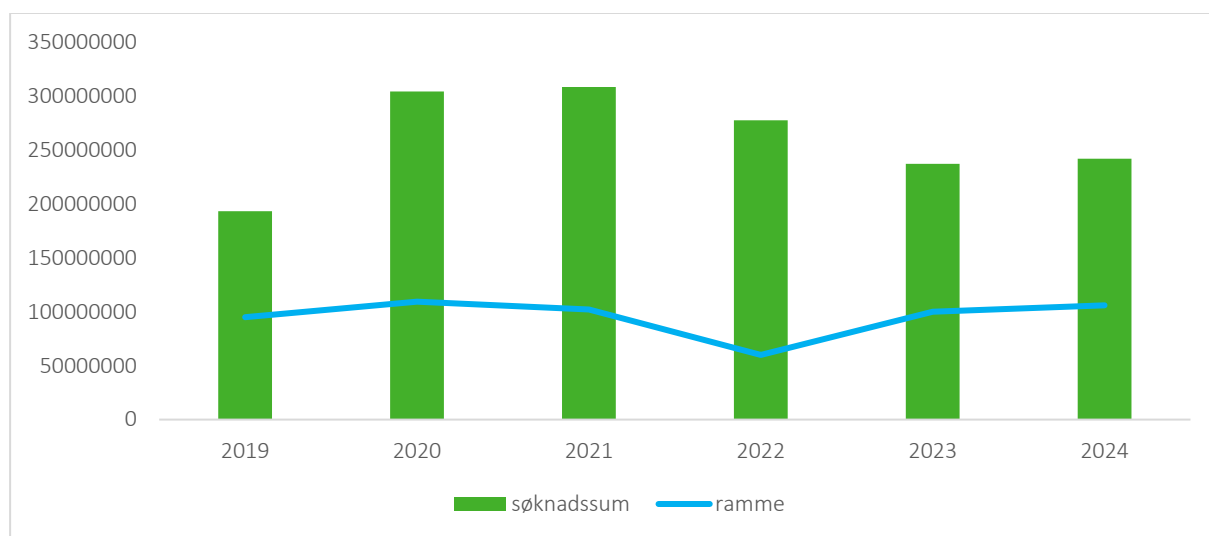
²¹ I undersøkelsen ble kun behov for særskilt tilrettelagte læremidler og læremidler til språklige minoriteter undersøkt.

²² Henvisningen er til ny opplæringslov som trådte i kraft 1. august 2024. Tidligere fremgikk tilsvarende definisjon av forskrift til opplæringsloven § 17-1.

²³ <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-til-læremidler/begrepsavklaring-skole/>

²⁴ <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-til-læremidler/>

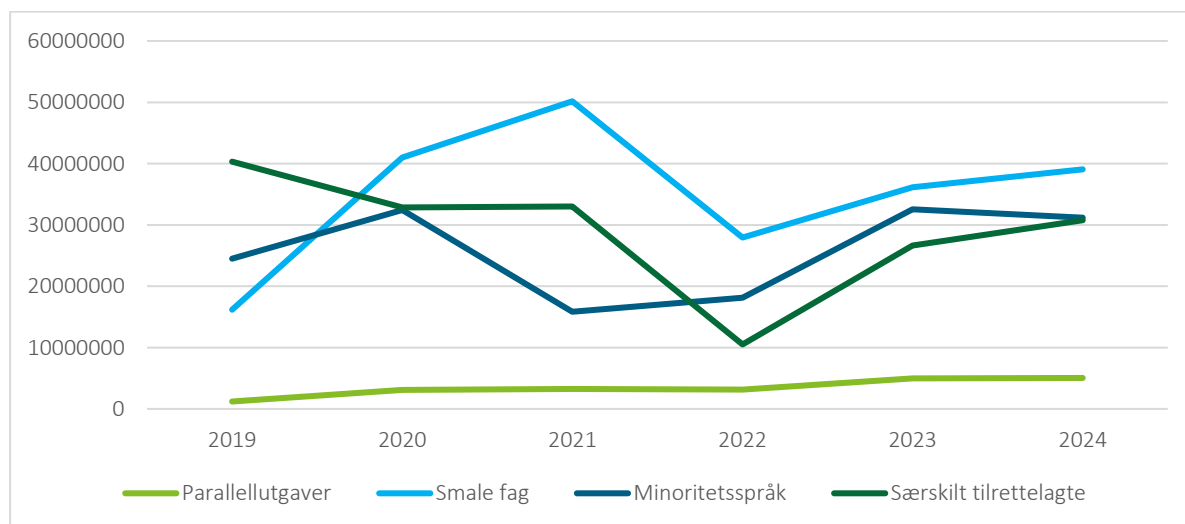
Figur 6 Forholdet mellom tilgjengelig ramme og søknadssum, 2019-2024. Norske kroner.²⁵



Bevilgningen til tilskuddsordningen ble i 2024 økt med 5 mill. kroner i forbindelse med oppfølging av strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skoler. De øremerkede bevilgningene til kvensk og finsk som andrespråk er ikke inkludert i summene som er gjengitt i figuren over.

Figuren under viser innvilget beløp til tilskuddsordningens ulike delområder i årene 2019 til 2024. Parallell utgaver har hele perioden vært den minste posten, men har økt noe de siste årene. Tildelt beløp til de øvrige delområdene har til dels variert mye fra år til år. I 2022 var rammen for tilskuddsordningen samlet sett en god del lavere enn foregående år, noe som medførte en betydelig reduksjon i tildelt beløp til både smale fag og særskilt tilrettelagte læremidler.

Figur 7: Fordeling av innvilget beløp mellom tilskuddsordningens ulike delområder i 2019-2024²⁶



Tildelt støtte per prosjekt kan variere. Nedenfor viser vi derfor også utviklingen i antall prosjekter for hvert av tilskuddsordningens underområder. Figur 8 viser antall søknader mottatt i perioden 2020-2024, og antall søknader foreslått innvilget i samme periode.²⁷ Sammenlignet med Figur 6 ser vi at selv om

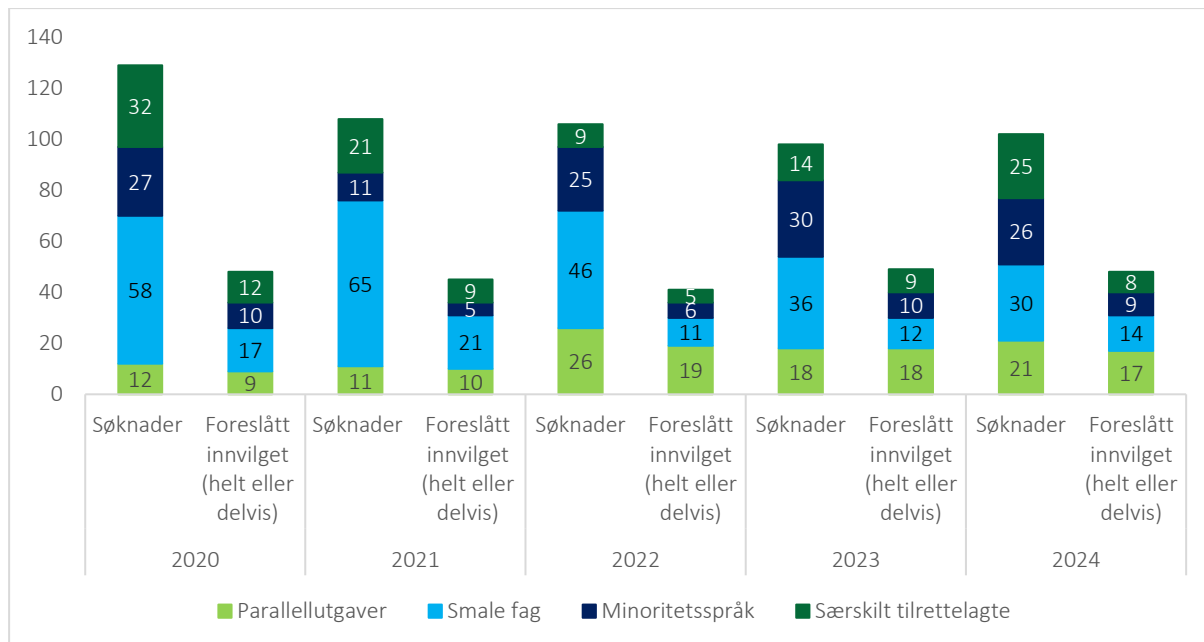
²⁵ Kilde: Utdanningsdirektoratets innstillingsnotat for det enkelte år og opplysninger om tidligere tildelinger på <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/laremidler/tidligere-tidelinger2/>

²⁶ I 2019 ble det i tillegg tildelt ca. 11,5 MNOK til prosjekter i kategorien *Universell utforming av læremidler*.

²⁷ Informasjon om antall søknader som foreslås innvilget, er hentet fra Utdanningsdirektoratets innstillingsnotat for det enkelte år.

antall søknader totalt gitt ned fra 2020 til 2021, økte den samlede søknadssummen. For særskilt tilrettelagt ser vi også at antall innvilgede søknader er redusert fra 2020 til 2021, selv om innvilget beløp har gått noe opp. Dette tilsier at tildelt sum per søknad i snitt har økt noe. I 2023 var imidlertid antallet prosjekter som fikk støtte det samme som i 2021, selv om tildelt sum er lavere. Dette tilsier at støtten per prosjekt i snitt gikk noe ned i denne perioden.

Figur 8: Antall søknader mottatt og antall søknader foreslått innvilget, 2020-2024



3.6 Andre satsingsområder og virkemiddelbruk kan ha betydning både for utformingen og effektene av tilskuddsordningen

Nedenfor omtales kort noen andre satsingsområder og annen virkemiddelbruk som på ulike vis har en sammenheng med tilskuddsordningen og eventuelt kan ha betydning for hvordan tilskuddsordningen er utformet og/eller for effektene av tilskuddsordningen.

3.6.1 Tilskudd til innkjøp av læremidler kan bidra til å styrke markedsgrunnlaget for utvikling av læremidler

De siste årene har det gjennom ulike ordninger blitt gitt tilskudd til *innkjøp* av læremiddel. I 2020 og 2021 fikk kommunene og fylkeskommunene et tilskudd på hhv. 170 og 100 mill. kroner til innkjøp av nye av læremidler i forbindelse med fagfornyelsen. Disse tilskuddene var ekstraordinære tilskudd, som kom i tillegg til den ordinære støtten til innkjøp av læremidler.

En annen slik ordning var *tilskudd til innkjøp av digitale læremidler*, som løp fra 2020 til 2022. Ordningen skulle bidra til å finansiere innkjøp av digitale læremidler i grunnskolen og på videregående skoler, og var et av flere tiltak innenfor satsningen på «Den teknologiske skolesekken». Det ble bevilget 111 millioner til ordningen i 2020, 50 millioner i 2021, og 50 millioner i 2022.

Som vi kommer nærmere inn på nedenfor, har regjeringen både i 2023 og 2024 kommet med ekstra bevilgninger til innkjøp av trykte læremidler. I 2023 kom midlene i form av et engangstilskudd på 115 MNOK til kommunale grunnskoler for skoleåret 2023-2024, og i revidert nasjonalbudsjett for 2024 valgte regjeringen å bevilge et øremerket tilskudd på 300 MNOK til trykte lærebøker i kommunale grunnskoler.

Gjennom å bidra til innkjøpskraft hos grunnskoler og videregående skoler har disse tilskuddene hatt betydning for de kommersielle vilkårene for utvikling av læremidler, gjennom å utvide markedet for læremidler. Økt økonomisk handlingsrom hos innkjøpere av læremidler vil, i teorien, kunne medføre at det blir et større markedsgrunnlag for utvikling av læremidler.

3.6.2 Sametinget forvalter tilskuddsordninger for utvikling av samiske læremidler og pedagogisk barnehagemateriell

Sametinget administrerer en ordning for tilskudd til samiske læremidler. Budsjett for tilskuddsordningen i 2024 var 18 460 000 kr.²⁸ Tilskuddsordningens mål er at «Sametinget utvikler læremidler på samiske språk i alle fag og som er i tråd med læreplanverket for grunnopplæringen» (Sametinget, 2023). Det er i tillegg definert en rekke prioriterte områder som inngår som en del av tilskuddsordningens regelverk.

Tilskuddsordningen som administreres av sametinget har flere parallelle trekk med tilskuddsordningen Utdanningsdirektoratet forvalter til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag. Den dekker blant annet læremidler til hele opplæringsfeltet, fra grunnskole til videregående opplæring, og særskilt tilrettelagte læremidler. Sametinget forvalter i tillegg en egen tilskuddsordning til utvikling av pedagogisk materiell til barnehager, som har som mål at «Barnehager, barnehagelærere og utdanningsinstitusjoner har god tilgang på pedagogisk materiell med samisk innhold på samiske språk» (Sametinget, 2024).

Disse tilskuddsordningene favner med andre ord om samiske læremidler og pedagogisk barnehagemateriell generelt, uten den typen avgrensinger som foreligger for tilskuddsordningen som forvaltes av Utdanningsdirektoratet. Samtidig er det slik at samiske læremidler i seg selv har en mer avgrenset målgruppe enn læremidler på norsk, og dermed i mange tilfeller vil kunne sies å ikke ha markedsgrunnlag.

Sametinget har ansvar for søknadsbehandlingen. I intervju opplyses det at også kvalitetssikring av ferdige produkter er en viktig del av forvaltningen. Dette innebærer kontroll av at ulike krav til læremiddelet som er omtalt i regelverket for tilskuddsordningen er ivarettatt. Herunder språklige krav, krav om at læremiddelet skal utvikles i tråd med gjeldende læreplanverk, krav om at læremiddelet skal hensynta et allsamisk perspektiv og det flerkulturelle samfunnet, mv.

I intervju med ansvarlige for Sametingets forvaltning, kommer det frem at det oppleves å være et tydelig skille mellom tilskuddsordningene som forvaltes av Sametinget og tilskuddsordningen Utdanningsdirektoratet forvalter, og at det ikke oppleves å være noen overlapp. Samtidig bemerkes det at skillet i enkelte tilfeller har vist seg å være så tydelig at det kan få uheldige utslag. Konkret vises det til at Utdanningsdirektoratet på et tidspunkt innvilget tilskudd til å oversette deler av et større digitalt læremiddel til flere språk. Siden samiske læremidler hører inn under en annen tilskuddsordning, var imidlertid ikke samisk et av disse språkene, med den følge at det aktuelle læremiddelet per i dag er tilgjengelig på ulike språk, men ikke på samisk.

3.6.3 Statped har også et oppdrag knyttet til utvikling av særskilt tilrettelagte læremidler

Statped er i likhet med Utdanningsdirektoratet et direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet (KD). Statped har en egen divisjon for læremidler og læringsressurser, og har ansvar for utvikling av enkelte særskilt tilrettelagte læremidler. I Statpeds strategi for 2023-2027 er det spesifisert at ansvaret for å utvikle, tilrettelegge og produsere læremidler særlig er rettet mot tegnspråkbrukere og blinde / sterkt svaksynte barn og elever (Statped, 2023). Som vi vil komme tilbake til i kapittel 5 er det enkelte aktører som stiller spørsmål ved om grenseoppgangen mellom tilskuddsordningen og Statpeds ansvar for å utvikle læremidler, er tilstrekkelig tydelig.

²⁸ [sametingets-budsjett-2024-sametingsradet-forslag-til-innstilling-norsk-2-1.pdf](#), sist besøkt 14.08.2024.

I Statpeds strategi for 2023-2027 fremgår det at et av Statpeds hovedmål er relatert til læremidler: «Kommuner og fylkeskommuner har tilrettelagte læremidler og pedagogisk materiell som fremmer læring, utvikling og deltakelse for tegnspråklige, blinde og sterkt svaksynte barn og elever i et inkluderende fellesskap.»

Dette hovedmålet er også en del av det årlige tildelingsbrevet fra KD til Statped (Kunnskapsdepartementet, 2023a; Kunnskapsdepartementet, 2024a), og to styringsparametere knyttet til målet er videreutvikling av læremiddelproduksjonen og at bestilte læremidler og pedagogisk materiell leveres til avtalt tid. Av tildelingsbrevet for 2024 fremgår det også at departementet har styrket Statpeds arbeid med læremidler med 10 millioner kroner. Dette gjelder læremiddeltilbudet til elever med varige og omfattende behov for tilrettelegging, og kan ifølge tildelingsbrevet ses i sammenheng med «(...) arbeidet med å utvikle, tilrettelegge og produsere læremidler til tegnspråklige og blinde/sterkt svaksynte, annet arbeid med å tilrettelegge for valg og bruk av læremidler og læringsressurser og til relevante tiltak i oppfølgingen av strategien for digital kompetanse og infrastruktur» (Kunnskapsdepartementet 2024a; 7).

Samarbeid med Utdanningsdirektoratet innen læremidler er også fremhevet i tildelingsbrevet for 2024:

Samarbeid med Utdanningsdirektoratet

Statped skal samarbeide med Utdanningsdirektoratet (Udir) på områder hvor de to virksomhetene har tilgrensende ansvar. Samarbeidet bør bygge opp under arbeidet med å forsterke Udirs innsats innen spesialpedagogikk og inkludering, og Statpeds arbeid med å systematisere og dele kunnskap fra praksisfeltet.

I 2024 vil det være spesielt viktig å videreutvikle samarbeidet innen læremidler, digitalisering, herunder universell utforming av digitale læremidler, og videreutvikle kunnskapsgrunnlaget innen spesialpedagogikk og inkludering. Statped skal også samarbeide med Udir og bidra inn i kompetanseløftet i spesialpedagogikk og inkluderende praksis i 2024, som er siste år i oppbyggingsfasen. Direktoratene skal sammen vurdere bruk av felles samarbeidsarenaer ut mot sektor. (Kunnskapsdepartementet, 2024a)

3.6.4 Det har de senere årene blitt rettet særlig oppmerksomhet mot bruk av digitale læremidler

I 2017 ble det lansert en digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen for årene 2017-2021; *Framtid, fornyelse og digitalisering*. Denne hadde som mål å bidra til å øke elevenes digitale ferdigheter, samt bidra til at IKT utnyttes godt i både organiseringen og gjennomføringen av opplæringen. Ved innføringen av Kunnskapsløftet i 2020 ble også fokuset på digitale ferdigheter styrket i læreplanverket. I 2020 kom i tillegg regjeringen med en handlingsplan for digitalisering i grunnopplæringen²⁹, som sammen med strategien skulle danne grunnlag for en ny digitaliseringsstrategi fra 2022.

De siste ti årene har også tilgangen til digitale enheter i skolen økt, og mange skoler har 1:1-dekning for digitale enheter. I samme periode viser den halvårlige undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge*, som NIFU utfører på oppdrag for Utdanningsdirektoratet, at bruken av læremidler har endret seg. Andelen skoler der det ikke benyttes trykte læremidler har økt fra 2013 til 2021, og balansen mellom trykte og digitale læremidler synes å ha endret seg på de fleste skoler ved at hovedvekten av læremidler i 2021 er digitale, ikke trykte (Vennerød-Diesen og Pedersen, 2023).

Parallelt med satsingen på digitalisering i grunnopplæringen har det fra flere hold blitt uttrykt bekymring knyttet til det at mange skoler har gått over til stadig mer bruk av digitale læremidler.

²⁹ Kunnskapsdepartementet, 2020.

Skjermbrukutvalget (2023)³⁰ peker i et temanotat på at forskning både viser positive og negative konsekvenser av digitaliseringen av skolen. Når det gjelder lesing fremgår det imidlertid av skjermbrukutvalgets rapport at «En foreløpig konklusjon fra utvalget er at det er mye som tyder på at elevene bør lese mer på papir.» I rapporten pekes det også på at både håndskrift og tastatur bør ha en naturlig plass i undervisningen.

Både i 2023 og 2024 har regjeringen kommet med ekstra bevilgninger til innkjøp av trykte læremidler. I 2023 kom midlene i form av et engangstilskudd på 115 MNOK til kommunale grunnskoler for skoleåret 2023-2024, og i en pressemelding fra regjeringen uttrykker daværende Kunnskapsminister Tonje Brenna at «De siste årene har digitale læremidler vært prioritert på mange skoler, blant annet gjennom pandemien. Nå vil vi gi papirbøkene et løft, for å ivareta en god balanse mellom trykte og digitale læremidler (...)» (Kunnskapsdepartementet, 2023d).

I revidert nasjonalbudsjett for 2024 valgte Regjeringen nok en gang å bevilge et øremerket tilskudd til trykte lærebøker. Denne gang er tilskuddet til kommunale grunnskoler på 300 MNOK, og begrunnes med behov for en bedre balanse mellom bok og skjerm i skolen, og for dårlige leseferdigheter i norsk skole (Kunnskapsdepartementet, 2024b). Tilskuddsordningen for utvikling av læremidler har, som vi skal se nærmere på i kapittel 8, prioritert digitale læremidler og slik vært et av mange tiltak i satsingen på økt digitalisering av Skole-Norge.

3.6.5 Det arbeides med ulike tiltak for å gjøre læremidler mer tilgjengelige for brukerne

I Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole pekes det på viktigheten av gode, digitale læremidler. Videre fremheves det at det er viktig å ha tilgang til et mangfold av læremidler. I strategien pekes det også på viktigheten av å sikre tilstrekkelig informasjon om og oversikt over hvilke læremidler som er tilgjengelige, og det bemerkes at man i dag ikke har en tilstrekkelig god oversikt. En offentlig forvaltet tjenstekatalog trekkes frem som en mulig løsning på denne utfordringen:

Skoleeiere, ledere og lærere mangler en nøytral oversikt over tilgjengelige læremidler i markedet, hvilke egenskaper disse har og i hvilken grad de oppfyller ulike pedagogiske, juridiske og tekniske krav. En offentlig forvaltet tjenstekatalog for digitale læremidler og andre læringsressurser vil kunne bidra til å forenkle skoleeiers anskaffelsesprosess, og gi den enkelte lærer mulighet til større påvirkning. I sin enkleste form kan tjenstekatalogen gi anledning til å søke etter og gi en oversikt over digitale læremidler og læringsressurser og en beskrivelse av dem. En tjenstekatalog kan også kontinuerlig bygges ut med flere funksjoner. (Kunnskapsdepartementet, 2023b)

Av strategien fremgår det at regjeringen vil vurdere om tjenstekatalogen også skal omfatte barnehage, og gi oversikt over digitale løsninger rettet mot barnehager. Behovet for en nasjonal tjenstekatalog ble også trukket frem i Handlingsplan for digitalisering i grunnopplæringen 2020-2021/2022. Der bemerkes det blant annet at det er vanskelig å få oversikt over hva som fins, er problematisk for det pedagogiske arbeidet (Kunnskapsdepartementet, 2023b). Av Utdanningsdirektoratets årsrapport for 2022 (Udir, 2023b) fremgår det at det er gjennomført et innsiktsarbeid om hva en tjenstekatalog kan være, og at en pilotering ble startet opp høsten 2022.

Utdanningsdirektoratet har videre fått i oppdrag å lage en plan for implementering av tiltak som følger av digitaliseringsstrategien. Blant disse tiltakene er «I samarbeid med KS etablere en offentlig forvaltet nasjonal tjenstekatalog for digitale læremidler, og vurdere inkludering av andre digitale løsninger i katalogen.» Dette er fremhevet som et prioritert tiltak (Kunnskapsdepartementet, 2023c).

³⁰ Skjermbrukutvalget er et regjeringsnedsatt offentlig utvalg som skal gi et bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan barn og unges skjermbruk i barnehage, skole og fritid påvirker helse, livskvalitet, læring og oppvekst. Utvalget skal gi innspill til politikktutvikling og råd om behov for tiltak. Utvalget skal avgi sin innstilling i form av en offentlig utredning (NOU).

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det per august 2024 usikkert når en nasjonal tjenestekatalog vil kunne være på plass. En slik tjenestekatalog vil kunne støtte opp under tilskuddsordningen for utvikling av læremidler ved at den bidrar til å gjøre utviklede læremidler kjent, og dermed til at disse blir tatt i bruk.

Læremidler er som omtalt tidligere enten trykte eller digitale, og gjøres tilgjengelige enten enkeltvis eller som del av et større læreverk eller læringsunivers. Eksempelvis har flere av de store forlagene «pakkeløsninger» som inneholder læremidler rettet mot flere trinn og flere fag. For eksempel tilbyr Gyldendal *Skolestudio*, der alle Gyldendals digitale læremidler er samlet, sammen med andre digitale verktøy. Dersom man har full tilgang til Skolestudio vil man kunne benytte Fagrom, Salaby, Smart Øving, Smart Vurdering, Smart Bok, Bokstøtte og Gyldendals Skolebibliotek, i tillegg til en rekke andre produkter. For de ulike hovedtrinnene i grunnskolen kan man velge ulike pakkeløsninger med ulike tilganger inkludert. *Skolen* er Cappellen Damms digitale læreverk, og også i dette tilfellet kan man velge mellom ulike pakkeløsninger. Også Aschehaug har et eget læringsunivers, som opplyses å dekke alle fag i grunnskolen, og der man kan velge om man vil ha pakkeløsningen for barneskole eller ungdomsskole, samt hvor omfattende pakken skal være. En kommune eller en skole vil da kunne velge en pakkeløsning som dekker flere trinn og fag.

Et tiltak som det blir vist til i digitaliseringsstrategien, og som kan ha betydning for i hvilken grad læremidler som utvikles er tilgjengelige og tas i bruk i skolene, er et samarbeid om en bruksbasert betalingsmodell. I digitaliseringsstrategien omtales en pilot om et slikt samarbeid:

I FOU-prosjektet Aktivitetsdata for vurdering og tilpassing (AVT2)52 utvikler og piloterer KS i samarbeid med SLATE53 (Universitetet i Bergen), Utdanningsetaten i Oslo kommune og Inn-Trøndelag-samarbeidet et økosystem for læringsanalyse, med en bruksbasert betalingsmodell. I piloteringen skoleåret 2022-23, er over 20 digitale læremidler og andre løsninger tilgjengeliggjort for en stor andel av skolene i Oslo og utvalgte skoler i Trøndelag. Skolene har tilgang gjennom en åpen tjenestekatalog, hvor man etterskuddsvis betaler for hver enkelt tjeneste basert på pålogginger. Erfaringene fra prosjektet indikerer at det er et stort potensial i å etablere en tjenestekatalog for hele landet, noe som også muliggjør en mer fleksibel tilgang til digitale læremidler og digitale løsninger med bruk av nye betalingsmodeller. (Kunnskapsdepartementet, 2023b)

4 Smale fagområder

Smale fag er fag i videregående opplæring med færre enn 3000 elever i årskullet nasjonalt. Fordi elevtallet er lavt, anses det ikke å være kommersielt grunnlag for utvikling av læremidler. Dette har over tid vært det største delområdet i tilskuddsordningen, målt i andel av total ramme. I dette kapittelet vurderes tilskuddets addisjonalitet og effekter innenfor smale fagområder.

4.1 Innledning

I dette kapittelet går vi nærmere inn på smale fagområder i videregående opplæring, som er et av de fire områdene det gis tilskudd til gjennom tilskuddsordningen. Vi vil rette særlig oppmerksomhet mot følgende problemstillinger:

- Bidrar tilskuddsordningen til å øke tilgangen til relevante læremidler innenfor smale fagområder?
- Dekker læremidlene de største behovene for læremidler i skoler med smale fag?
- Er læremidlene som er utviklet ved hjelp av tilskudd gjort tilgjengelige og benyttes læremidlene i praksis?
- Opplever de som benytter læremidlene at de er relevante og har god kvalitet?

For å besvare disse problemstillingene vil vi blant annet gå nærmere inn på hvilke udekkede behov det er på dette området, og hvordan tilskuddsordningen bidrar til å dekke disse. I denne forbindelse ser vi blant annet nærmere på prosessene som ligger bak prioriteringene som gjøres innenfor denne delen av tilskuddsordningen, og hvordan prioriteringene samsvarer med de behovene som fremkommer gjennom datainnsamlingen. Vi vil også gå nærmere inn på hvilke faktorer som eventuelt kan bidra til å hindre eller fremme effekter av tilskuddet, i form av at elever på smale fag får tilgang til og tar i bruk læremidler som de ellers ikke ville hatt.

Først vil vi imidlertid gi en kort introduksjon til denne delen av tilskuddsordningen, ved å si litt om bakgrunnen for ordningen samt presentere noen sentrale nøkkeltall.

4.2 Smale fagområder er den største kategorien innenfor tilskuddsordningen

Smale fag er fag i videregående opplæring der det er et relativt lite antall elever i årskullet på landsbasis. Når det gjelder tilgang til læremidler, er det fra utdanningsmyndighetenes side lagt til grunn at det i fag med færre enn 3000 elever på landsbasis ikke er et kommersielt grunnlag for at private læremiddelutviklere skal utvikle læremidler til disse fagene. Denne delen av tilskuddsordningen er derfor rettet mot utvikling av læremidler til fagområder med færre enn 3000 elever på landsbasis i hvert årskull. I praksis gjelder dette en stor andel av fagene i videregående opplæring, både på studieforberedende- og yrkesfaglige utdanningsprogram, men da primært programfag og andre fag som ikke inngår i fellesfagene. I studiespesialiserende fag vil dette for eksempel omfatte en del av språkfagene foruten engelsk, da særlig i Vg2 og Vg3, mediefag, en del av idrettsfagene, en del økonomiske fag og noen av de smalere samfunnsfagene. For yrkesfag vil mange av fagene som tilbys i VG2 og VG3 regnes som smale fag, da elevene her starter i et felles utdanningsprogram i VG1, og søker seg inn på et mer spesifikt programområde i VG2.³¹ Disse programområdene er relativt spesialiserte, og vil typisk ha færre elever per fag. For eksempel vil fagene på VG1 elektro og datateknologi ikke

³¹ Vilbli. Utdanningsprogrammene. <https://www.vilbli.no/nb/no/utdanningsprogrammene>. Sist besøkt 12.09.2024.

nødvendigvis regnes som smale fag, mens dersom man søker seg inn på programområde brønnteknikk i VG2, vil en del av fagene som tilbys her regnes som smale.

Tilskuddet skal bidra til at det blir tilgjengeliggjort læremidler i fag som faller inn under definisjonen av smale fag. I et skriv datert 15.10.2014 fra Utdanningsdirektoratet til Kunnskapsdepartementet, fremgår det at elevtallsgrensen ble «fastsatt av Kirke-, utdannings og forskningsdepartementet i november 1999» (Utdanningsdirektoratet, 2014). Fra Utdanningsdirektoratet blir det opplyst at elevtallsgrensene for smale fag følger elevtallsgrensene for parallelle utgaver (se kapittel 7). Vurderingen som ligger bak elevtallsgrensen på 3000 elever er at dersom det er færre enn 3000 elever som skal benytte et læremiddel, så vil inntjeningen for læremiddelprodusentene være så lav at det er behov for tilskudd.

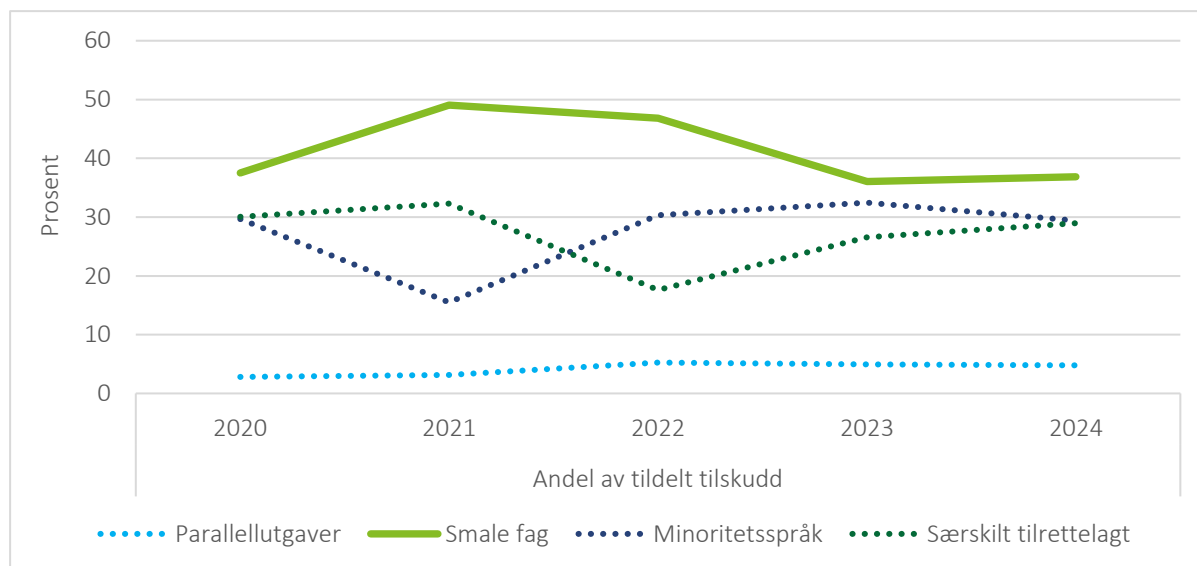
Smale fagområder har tradisjonelt vært den største kategorien innenfor tilskuddsordningen, og i 2024 ble det tildelt til sammen ca. 40 millioner kroner til dette området. Dette utgjør 37 prosent av årets ramme, og medfører en viss overrepresentasjon sett opp mot antall søknader og søknadssum knyttet til smale fag.

I 2024 kom det inn til sammen 102 tilskuddssøknader³², hvorav 30 (29 prosent) var knyttet til smale fag. Søknadene om tilskudd til utvikling av læremidler til smale fag utgjorde 33 prosent av den totale søknadssummen i 2024. Dette er imidlertid en prosentvis reduksjon fra foregående år.

I perioden 2020-2024 har smale fag på det meste mottatt 49 prosent av det totale tilskuddet (2021). Samme år var 60 prosent av søknadene og 58 prosent av den totale søknadssummen knyttet til smale fag.

Figuren under viser utviklingen i prosentvis fordeling av rammen på de fire delområdene i tilskuddsordningen i perioden 2020-2024, med smale fag fremhevet. Smale fag mottar i hele perioden den største andelen av tilskuddet, men det er en tendens til at andelen reduseres.

Figur 9: Prosentvis fordeling av rammen. Smale fag. 2020-2024

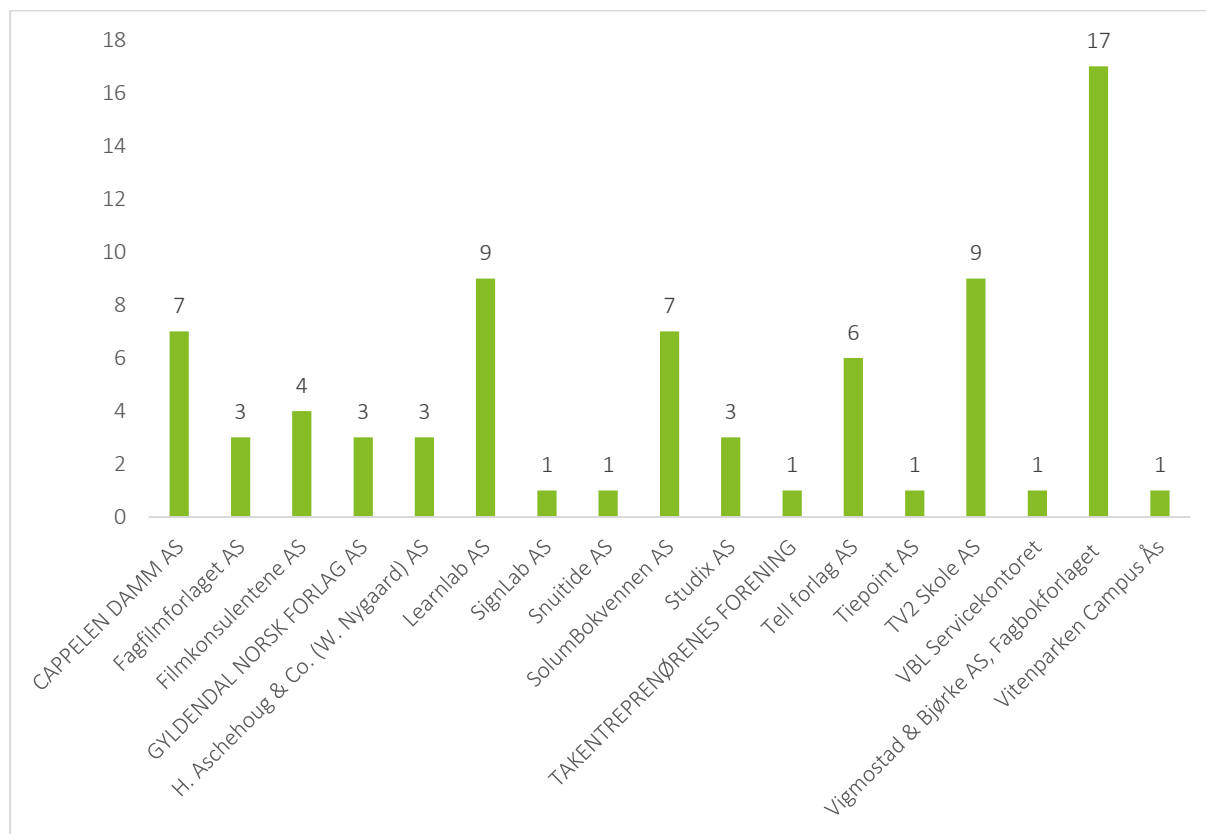


Det er i all hovedsak kommersielle aktører og forlag som gis tilskudd på delområdet. Som vist i Figur 10 tildeles en forholdsvis høy andel av prosjektene til en forholdsvis begrenset gruppe forlag og

³² Summen inkluderer ikke fire søknader som var knyttet til de øremerkede midlene til finsk og kvensk som andrespråk

læremiddelutviklere. Av 77 tildelinger i perioden 2020 til 2024 har 55 av disse gått til seks forlag/læremiddelutviklere.

Figur 10: Antall prosjekt innenfor smale fagområder fordelt på tilskuddsmottakere i perioden 2020 - 2024



Gjennom spørreundersøkelsen til læremiddelprodusenter kommer det frem at tilskudd for et stort flertall av respondentene har vært av avgjørende betydning for utvikling av læremiddelet eller det pedagogiske barnehagemateriellet. Over 70 prosent av respondentene oppgir at tilskuddet *i svært stor grad* har vært av avgjørende betydning for utvikling av læremiddelet/det pedagogiske barnehagemateriellet, mens 20 prosent svarer *i stor grad*. Et fåtall av respondentene svarte at tilskuddet i noen eller liten grad var av betydning. Sistnevnte gjelder kun én respondent, som i fritext utdyper at dette svaret kun gjelder det siste tildelte tilskuddet, som gjaldt parallelle utgaver, og at svaret vil vært et helt annet for andre av prosjektene aktøren har fått tilskudd til. Respondenten representerer en stor læremiddelprodusent som har erfaring fra tilskuddsordningen over mange år og på tvers av flere av tilskuddsordningens delområder.

Tilbakemeldingen om tilskuddets betydning gjelder generelt for tilskuddsordningen, altså på tvers av de fire delområdene. Som omtalt tidligere i rapporten har mange av respondentene erfaring med flere av tilskuddsordningens ulike delområder.

4.3 Det gjøres årlige prioriteringer og avgrensinger av målgruppe

Utdanningsdirektoratet gjennomfører i forbindelse med hvert års utlysning en prioritering av de smale fagene. Prioriteringene gjøres tilgjengelig for mulige søkere i forkant av søknadsrunden, og medfører i praksis at det kun er disse prioriterte fagene det gis tilskudd til. Dette er fordi antall søknader overstiger finansieringen som er tilgjengelig gjennom tilskuddsordningen.

I 2023 var det om lag 80 ulike fag som stod på prioriteringslisten, mens det i 2024 kun var om lag 20 fag som stod på listen. Dette henger sammen med at VG3-fag fra 2024 ikke er omfattet av prioriteringslistene, samt et ønske fra søknadsbehandlergruppen om å redusere antallet prioriterte fag. Koordinator for søknadsbehandlergruppen innen smale fag opplyser i intervju at det i 2024 ble prioritert færre fag for å unngå at gode søknader ikke fører frem.

I intervju med koordinator for søknadsbehandlergruppen innen smale fag forklarer hun hvordan prioriteringsarbeidet innen smale fagområder gjennomføres. Koordinator for saksbehandlergruppen har ansvar for å holde oversikt over hva som er blitt prioritert tidligere, og hva som har fått tilskudd før. For å få oversikt over hva som fins av læremidler allerede, har gruppen benyttet flere metoder. Dette inkluderer å benytte eksisterende portaler med oversikt over læremidler, en utvalgsundersøkelse, samt innspill fra faglige råd.³³

Utdanningsdirektoratet sender hvert år et forslag til prioriteringsliste til de faglige rådene, og ber om innspill. I forslaget er det lagt ved konkrete kriterier for hvilke fag som bør prioriteres. I bestillingen sendt fra Utdanningsdirektoratet til de faglige rådene for innspill til prioriteringene for 2023, ble de faglige rådene bedt om å gi tilbakemelding på (Udir, 2022b):

- Hva er behovet for fag/fagområder innenfor utdanningsprogrammet
- Hvor er de største manglene?
- Gjør evt. rede for særskilte hensyn dere mener er viktige i prioriteringsarbeidet.

Det fremgår av dokumentasjonen Deloitte har mottatt at samtlige av de faglige rådene kom med en tilbakemelding på bestillingen på innspill til prioriteringen i 2023 (Udir, 2022c). Blant innspillene Utdanningsdirektoratet mottok til prioriteringene for 2023 er det stor variasjon i hvilke kriterier eller hensyn de faglige rådene legger til grunn. Disse inkluderer hensyn til elevtall, hvor de største smale fagene bør prioriteres for å maksimere nytte, behov for læremidler til nyetablerte fag, samt prioritering av fag som utdanner til samfunnskritiske bransjer under omstilling. Enkelte av innspillene peker også på at det faglige rådet har fått konkrete tilbakemeldinger om at det mangler læremidler i enkeltfagene som de ønsker prioritert.

I utlysningen for 2024 opplyste Utdanningsdirektoratet som generell prioritering at «du kan søke støtte til å lage nye læremiddel eller til å revidere eksisterende læremiddel. Vi prioriterer digitale læremiddel til dei fagområda/faga som står på prioriteringslista». Tilsvarende prioritering fremgår av utlysningen i 2021, 2022, 2023. I tillegg spesifiserte Utdanningsdirektoratet hvilke fag det kunne søkes tilskudd til i en prioriteringsliste, gjengitt i Tabell 1 under.

Tabell 1: Utdrag av prioriterte fag i 2024.³⁴

Trinn	Eksempler på fag og fagområder	Eksempler på utdanningsprogram
vg1/vg2/vg3	Design og arkitektur (KDA02-02)	Kunst, design og arkitektur
vg1/vg2/vg3	Kunst og visuelle verkemiddel (KDA01-02)	Kunst, design og arkitektur
vg1	Lytting (M)	Musikk, dans og drama

³³ De faglige rådene er rådgivende organ for statlige utdanningsmyndigheter og oppnevnes av Utdanningsdirektoratet. De skal fremme arbeidslivets behov og synspunkter overfor myndighetene og ha innflytelse på hele opplæringsløpet.

³⁴ Listen er ikke uttømmende, og er kun ment som eksempel på fag og fagområder som er prioritert..

	DD03-02)	
vg1	Musikk (MDD05-02)	Musikk, dans og drama
-	Fransk nivå 3 (FSP01-03)	Studieforberedende
-	Italiensk 2 og 3 (FSP01-03)	Studieforberedende
Vg2/vg3	Geofag 2 (GFG01-02)	Studiespesialisering, realfag
vg2/vg3	Reiseliv og språk (RSP01-02)	Studiespesialisering, SSØ
vg2	Vg2 anleggsteknikk (ANL02-03)	Bygg- og anleggsteknikk
vg2	Vg2 klima, energi og miljø (KEM02-03)	Bygg- og anleggsteknikk
vg2	Vg2 datateknologi og elektronikk (DEL02-03)	Elektro og datateknologi
vg2	Vg2 drone (DRF02-01)	Elektro og datateknologi

Tidligere år (fram til 2023) framgikk det av utlysningen til Utdanningsdirektoratet at «søknader som ikkje er knytt til eit område eller eit fag som er lista i reknearket, er i utgangspunktet ikkje prioritert. Om du likevel søker for eit ikkje-prioritert område eller fag, må du gjere greie for særskilde grunnar til at området eller faget bør bli prioritert» (Udir, 2023c). En slik formulering er ikke inkludert i utlysningen for 2024.

Flere læremiddelprodusenter gir overfor Deloitte uttrykk for at det er positivt at listen over prioriterte fag er kortere i 2024 enn tidligere. Dette fordi det er ressurskrevende å søke om tilskudd, og at en kortere liste med prioriterte fag gjør at færre kvalifiserte søkere får avslag. Dette øker forutsigbarheten for læremiddelprodusentenes del, i tillegg til at det begrenser hvor mye tid de bruker på å skrive søknader som ikke fører fram. Læremiddelprodusentene uttrykker samtidig at de savner en oversikt over hvilke fag som vil prioriteres kommende år. Dette har tidligere vært tilgjengelig, blant annet var en slik liste vedlagt utlysningen av tilskudd til smale fagområder for 2023. Dette var derimot ikke lagt ved utlysningen for 2024. En slik oversikt ga forutsigbarhet for produsentene, da de gjerne planlegger denne typen prosjekter noen år i forveien.

4.4 Behov for læremidler innenfor smale fag

4.4.1 Mangel på læremidler i mange fag utgjør en risiko med hensyn til elevenes læringsutbytte

I intervju med faglærere, skoleledelse, opplæringskontor og faglige råd kommer det fram at det er mangel på læremidler i mange fag, og at dette kan medføre en rekke utfordringer og negative konsekvenser. Det pekes konkret på at elevene i fag som står uten læremidler i større grad blir avhengig av det faglige nivået til faglærerne, og faglærerens erfaring. Lærere og skoleledelse forteller i intervju at lærerne utvikler eget materiale i fag hvor det ikke foreligger læremidler. Dette betyr at det i disse fagene må legges inn ekstra timeverk og ressurser fra skolens side for å kunne tilby elevene et godt

«Lærerne lager materiale selv. Vi bruker mye tid og ressurser på dette – det blir nærmest hobbyen vår». Lærer ved en videregående skole

tilbud i faget. Tiden lærerne bruker på å utvikle egne læremidler, er tid som ellers ville vært allokert til andre aktiviteter, som for eksempel prosjektarbeid. En rektor som er intervjuet forteller at manglende læremiddel legger et ekstra ansvar på lærerne, og at det kan medføre at disse lærerne må legge inn ekstra timer på fritiden for å sikre et godt undervisningsopplegg for elevene. Dette vil være mer arbeidskrevende for nye faglærere, sammenlignet med mer erfarne lærere.

Mange av de som er intervjuet påpeker også at mangel på læremidler medfører risiko for redusert læringsutbytte for elevene. Når lærerne i stor grad utvikler egne læremidler, vil det i større grad variere hvordan undervisningen legges opp ved ulike skoler. Mangel på et felles læremiddel trekkes også fram som en ulempe i forberedelse til eksamen, da

«Mangelen på en håndfast lærebok vil merkes for nye lærere, og det vil være vanskelig for dem. Er man ny har man et større behov for et enhetlig læremiddel å lene seg på.»

Lærer ved en videregående skole

elevene ikke har et felles læremiddel å se hen til. I intervju nevner også flere lærere og rektorer at måten de nye læreplanene er utformet på, gjør at behovet for felles læremidler øker. Dette forklares med at de nye læreplanene er utformet med mer åpne læremål enn tidligere. Det fremheves som positivt, men det blir likevel bemerket at det er en fordel med felles læremidler som kan bidra til å sikre at elevene får felles referanser i faget, for at elevene skal få et likere læringsutbytte uavhengig av faglæreren.

Generelt er det enighet blant de intervjuede om at elevene, og også skolen og lærerne, kan ha stor nytte av at det blir tilgjengeliggjort læremidler i fag som mangler dette. Det pekes blant annet på at tilgang til læremidler vil kunne øke læringsutbyttet, samtidig som det vil frigjøre ressurser hos skolene og lærerne, som heller kan benyttes til å øke kvaliteten på undervisningen og oppfølgingen av elever.

4.4.2 Det er særlige behov i de minste fagene

Mange av de intervjuede trekker fram at det er særlig mangel på læremidler i de aller minste fagene. Et faglig råd påpeker i intervju at det kan være utfordrende å finne noen som kan utarbeide læremidler i de minste fagene. Denne problemstillingen underbygges av innspill fra flere læremiddelprodusenter, som påpeker at ettersom finansieringen er lik uavhengig av antall elever som tar faget, vil det være mer lønnsomt for en læremiddelprodusent å søke tilskudd innen fagene med høyest antall elever, sammenlignet med de aller smaleste fagene med kun noen få elever. I de smaleste fagene kan ikke læremiddelprodusentene forvente å hente inn inntekter av betydning ved salg av læremiddelet, og de risikerer å gå i underskudd på prosjektet. Dette er særlig fordi læremiddelprodusentene skal stille med en egenandel i prosjektene i form av at de skal stå for drift, vedlikehold og tilgjengelighet av læremiddelet i fem år.

«Det er utfordrende for de små fagene å ikke ha samme tilgang til læremidler som en har på de store fagene»

Assisterende rektor, en videregående skole

Flere læremiddelprodusenter kommenterer at de alltid vurderer antall elever i faget før de planlegger utvikling av et prosjekt, og at de smaleste fagene ikke er aktuelle for dem å søke tilskudd til da disse ikke er kommersielt lønnsomme. Læremiddelprodusentene peker på finansieringsmodellen som del av dette problemet, og ønsket seg økonomiske insentiver for å produsere læremidler innen de aller smaleste fagene, utover tilskuddet slik det gis nå. I intervju med et faglig råd ble det påpekt at selv om Utdanningsdirektoratet prioriterer et fag, er man fremdeles avhengig av at noen søker om å få utvikle noe innen dette faget. Prioriteringene i seg selv sikrer ikke at det blir utviklet et læremiddel i faget. De mente det var en svakhet i tilskuddsordningen at man er avhengig av at læremiddelprodusentene søker tilskudd, og at man ikke har andre måter å sørge for at læremidler blir produsert innen de smale fagene.

I sine innspill til prioritering av fag har også enkelte faglige råd lagt vekt på at fagene med høyest elevtall burde prioriteres (Udir, 2022c). I intervju utdyper et av disse faglige rådene at dette er fordi utvikling av læremidler for disse fagene ville gi nytte for et større antall elever enn dersom tilskuddet ble prioritert for et mindre fag, med færre elever.

Flere av lærerne, opplæringskontorene og de faglige rådene forteller i intervju at det også er andre miljø, foruten læremiddelprodusenter, som utvikler ressurser i ulike fag. Det pekes blant annet på at bransjeorganisasjoner, opplæringskontor, bedrifter og andre aktører er aktive i å utvikle læremidler og tilhørende læringsressurser. I tillegg pekes det fra flere av lærerne på det fylkeskommunalt eide og finansierte NDLA³⁵ som en viktig kilde til læremidler. Blant søkerne i tilskuddsordningen er noen slike aktører representert, som kommuner, fylkeskommuner og opplæringskontor. Disse utgjør likevel et klart mindretall blant søkerne. I 2023 var alle søkerne innenfor smale fag det som kan karakteriseres som læremiddelprodusenter, med unntak av Andøya Space Education. I 2024 er aktører som Tiepoint AS, Installatørenes Service- og opplysningskontor og Kirkelig pedagogisk senter på søkerlisten i tillegg til de mer tradisjonelle læremiddelprodusentene. Fortsatt utgjør likevel de tradisjonelle læremiddelprodusentene et klart flertall. Når det gjelder NDLA, er dette en aktør som utvikler og tilgjengeliggjør læringsressurser innenfor en rekke utdanningsprogram og fag. Det fremgår av hjemmesiden til NDLA at de produserer åpne digitale læringsressurser for videregående opplæring. Hvorvidt noen av disse kvalifiserer som læremidler (jf. skillet mellom læremidler og læringsressurser som er drøftet i kapittel 3.4), fremgår ikke av den overordnede omtalen på nettsiden.³⁶ NDLA har etter det Deloitte er kjent med ikke på noe tidspunkt søkt om tilskudd til utvikling av læremidler.

4.4.3 Prioriteringene samsvarer med behovene i skolen

I intervju med de faglige rådene forteller de at nær samtlige av yrkesfagene på VG2 og VG3 kan regnes som smale fag, og at det er behov for læremidler i mange av fagene. De forteller at det sjelden er uenighet med Utdanningsdirektoratet om prioriteringene, men at utfordringen heller ligger i at det ikke er tilstrekkelige midler i ordningen til å prioritere alle fag med behov for læremidler. En representant fra et faglig råd forteller at læremidler for lærefag i VG3 har vært utelatt fra prioriteringene i 2024 ved et bevisst valg. Denne representanten forteller at læremidler rettet mot elever som er i skole har blitt prioritert til fordel for lærefag. Det påpekes at det fremdeles er et behov for læremidler også i lærefag på VG3, men dette har blitt prioritert ned ettersom ikke alle fag kan prioriteres. Fra Utdanningsdirektoratet blir det vist til at årsaken til nedprioriteringen av lærefag i VG3 er at fylkeskommunene ikke har plikt til å sørge for læremidler for lærlinger.

I intervju med lærere kommer det i stor grad frem at de kjenner igjen Utdanningsdirektoratets prioriteringer av fag ut fra det behovet de ser i skolen. Én lærer kommenterer at et av fagene på listen ble prioritert samme år som det skulle komme endringer i læreplanen, og at det dermed ikke er så rart hvis det ikke kom inn søknad om å utvikle læremidler i dette faget. Læreren mente at denne prioriteringen kom feil år, da det neppe ville være aktuelt for noen å produsere et nytt læremiddel før man fikk se endelig læreplan.

4.4.4 Mange lærere og elever ønsker trykte læremidler

Om avveiningen mellom bruk av trykte og digitale læremidler, forteller flere lærere i intervju at de har en preferanse for trykt/fysisk lærebok, også i de tilfellene hvor de har gode digitale læremidler i faget.

³⁵ Nasjonal digital læringsarena (NDLA) er ifølge NDLAs hjemmeside et kommunalt oppgavefellesskap som 14 fylkeskommuner deltar i. Kun Oslo står utenfor.

³⁶ [www.ndla.no: Hva gjør vi? - NDLA](https://www.ndla.no/Hva-gjør-vi?-%20NDLA). Sist sett 23.10.2024

Lærerne viser til flere hensyn som er viktige her, blant annet at elever som sliter med struktur eller konsentrasjon har mer nytte av en fysisk bok enn et digitalt læremiddel. De viser også til at ikke alle elever har like gode digitale ferdigheter, og at digitale verktøy stjeler

«Lærerne foretrekker fysiske bøker. Elevene foretrekker nok en kombinasjon av digitale og fysiske læremidler.»

Rektor ved en videregående skole

tid og oppmerksomhet fra undervisningen. Strukturen i en lærebok kan også være en nyttig bistand i å strukturere undervisningen, da særlig for nye lærere som ikke er like trygge i faget. Det blir i tillegg vist til at digitale læremidler ikke er tilgjengelig som hjelpemiddel under eksamen i samme grad som fysiske lærebøker. Flere lærere uttrykker et ønske om å ha en fysisk bok i undervisningen, men gjerne med et digitalt supplement i tillegg.

I intervju med opplæringskontor, som har ansvar for lærlinger i bedrift, kom det fram at lærlinger bruker digitale læremidler i stor grad. Dette samsvarer også med praksisen ute i bedriftene, hvor det meste av manualer og lignende vil være digitalt. Opplæringskontorene uttrykte ikke like sterk preferanse for fysiske bøker som lærerne i skolen, men det ble sagt at flere lærlinger etterspør fysiske bøker, samt at kvaliteten på de digitale læremidlene de har brukt har vært varierende. Også det at digitale læremidler ikke er tilgjengelig som hjelpemiddel under eksamen i samme grad som fysiske lærebøker ble nevnt i intervju med opplæringskontorene.

I intervju med skoleledelsen blir det også nevnt at lærere viser en preferanse for fysiske lærebøker, og at elever virker å ha en forventning om dette. Samtidig blir det nevnt at digitale læremidler kan være nyttig i fag som utvikler seg raskt, hvor det er behov for å oppdatere innholdet jevnlig. I avveiningen mellom trykte og digitale læremidler virker ikke økonomi å være en utslagsgivende faktor, og skoleledelsen hadde ikke et entydig svar på om fysiske lærebøker koster mer eller mindre enn bruk av digitale læremidler. Også de faglige rådene la vekt på at digitale læremidler er en fordel dersom en har behov for å oppdatere læremiddelet jevnlig, men at man erfarer at elever har ønske og behov for fysiske lærebøker.

Et faglig råd viser til at det i de fagene de dekker, fins eldre læremidler som fremdeles tas i bruk i fagene. Selv om det er snakk om eldre lærebøker, opplever det faglige rådet at de kan være tilstrekkelige, og at det er bedre å ha en slik lærebok enn å stå helt uten læremidler i faget. Disse eldre læremidlene produseres ikke av forlagene lenger, og etter hvert som bøkene slites ut får man ikke kjøpt nytt. I disse fagene kunne det avhjulpet behovet for læremidler å trykke kopier av de eldre læremidlene, heller enn å skulle vente på at det produseres noe nytt. Det faglige rådet opplever ikke at dette er noe Utdanningsdirektoratet prioriterer – å trykke opp eksisterende læremidler som er gått ut av produksjon.

I intervju nevner et av de faglige rådene at læreplanene endres oftere nå enn tidligere, og at dette har noen implikasjoner for tilskuddsordningen. Når læreplanene endres oftere, medfører det behov for økt endringstakt i læremidlene.

Fra enkelte læremiddelprodusenter blir det stilt spørsmål ved den tydelige prioriteringen av digitale læremidler innenfor smale fag. Det blir blant annet kommentert at det er kostbart å utvikle digitale læremidler, og at dette ikke er lønnsomt innenfor fag med lite elevgrunnlag. Dette kan medføre at læremiddelprodusentene ikke ønsker å utvikle læremidler innenfor dette området. Samtidig er det enkelte som kommenterer at oppdatering og vedlikehold av læremiddelet forenkles ved digitale læremidler. Flere læremiddelprodusenter viser imidlertid også til at markedet i stor grad etterspør fysiske lærebøker. Enkelte viser til at de opplever at tilskuddsordningen både er i utakt med behov og ønsker i markedet, og de seneste signalene som har kommet fra blant annet regjeringen når det gjelder balansen mellom digitale og trykte læremidler.

4.5 Tilgang til og erfaringer med utviklede læremidler

4.5.1 Mange savner oversikter over tilgjengelige læremidler

I intervju med lærere og skoleledelse kommer det fram at det er opp til den enkelte lærer å holde seg orientert om hva som fins av tilgjengelige læremidler i sine fag. Av informasjonen som er kommet fram i intervju varierer det hvordan lærerne opplever dette. Enkelte synes det går fint å holde oversikt over hvilke læremidler som er tilgjengelig, mens andre opplever dette som uoversiktlig. Noen rektorer forteller i intervju at de inviterer læremiddelprodusenter inn i skolen for å presentere hva de har tilgjengelig, mens andre rektorer forteller at skolen har tatt et prinsipielt standpunkt mot slik markedsføring i skolen. Det varierer også i hvilken grad skolene mottar markedsføring per e-post fra læremiddelprodusentene. Både lærere og skoleledelse forteller at de benytter en bibliotekressurs ved skolen til å holde oversikt over hvilke læremidler som er tilgjengelig, og som kan koordinere bestillinger. En slik bibliotekressurs trekkes frem som veldig viktig i arbeidet med å holde oversikt over læremidler.

«Vi skulle hatt en oversikt som gikk på tvers av forlagene.»

Rektor ved en videregående skole

Flere læremiddelprodusenter gir uttrykk for at det kan variere i hvilken grad de har gode kanaler ut mot skolene for å markedsføre sine læremidler. De har inntrykk av at dette er lettere for større læremiddelprodusenter, mens de mindre læremiddelprodusentene har vanskeligere for å nå ut i skolene med sine læremidler. Små læremiddelprodusenter forteller at de ikke har samme markedsapparat som større aktører, og det er færre som kjenner til dem. De forteller også at det er en økende tendens til at målgruppen deres melder seg av markedsføring per e-post.

Fra både skolene og læremiddelprodusentene etterspørres det i stor grad en felles autoritativ plattform hvor en kunne lete etter tilgjengelige læremidler, da man per nå er avhengig av vanlig nettsøk for å kunne orientere seg.

4.5.2 Kostnader fremstår ikke som et vesentlig hinder for å ta i bruk nye læremidler

Økonomi er ikke blitt trukket fram som et stort hinder for å kunne ta i bruk læremidler innen smale fag. I intervju med skoleledelsen forteller de at læremidler har høy prioritet, og det er sjelden at skolene ikke har mulighet til å kjøpe inn et læremiddel dersom lærerne etterspør det. Skolene forteller at dersom de velger bort et læremiddel i et fag, er det sjeldent kostnad alene som er avgjørende. Samtidig vises det i intervju til at det ofte er et ønske om å bruke både digitale og trykte læremidler i undervisningen. I så tilfelle må en betale for to læremidler i samme fag, som kan være svært kostbart. Det vises også til at en del lærebøker har et digitalt tilleggselement som en må betale for separat. Siden bøkene ofte er utformet på en slik måte at en er avhengig av den digitale tilleggstjenesten for å få fullt utbytte av boken, fører dette til en ekstra kostnad.

4.5.3 Flere har opplevd at læremidlene ikke har hatt tilfredsstillende kvalitet

En større utfordring når det gjelder erfaringer med utviklede læremidler innen smale fag, er kvalitet. I intervju med lærere blir det påpekt at kvaliteten på det som utvikles, både med og uten tilskudd, varierer. Flere av de intervjuede forteller at de opplever at enkelte læremidler som er utviklet ikke er tilstrekkelig relevante,

«Det er størst utfordring med tilgjengelighet og kvalitet på læremiddel i de minste fagene. Her er det fravær av konkurranse»

Rektor, videregående skole

eller at de ikke er av høy nok kvalitet for deres bruk. Noen læremidler oppleves som lite aktuelle å ta i bruk grunnet dette. Flere lærere forteller i intervju at de kjenner til læremidlene som er utviklet med tilskudd innen deres fag, men det varierer i hvilken grad de benytter seg av disse. Enkelte lærere forteller

i intervju at det er utviklet et læremiddel med tilskudd innen deres fag, men at de har valgt å ikke benytte seg av det. Faglærere i ett fag fortalte at de i stedet for å bruke et læremiddel som var utviklet ved hjelp av tilskuddsmidler benyttet en privat utviklet bok, som i utgangspunktet ikke var ment for bruk i undervisningssammenheng. Denne faglæreren fortalte at denne boken var mer relevant, og av høyere kvalitet enn læreboken som var utviklet for faget. To andre faglærere fortalte i intervju at de hadde blitt kontaktet av en læremiddelutvikler som ville søke tilskudd. Lærerne fortalte at det fremsto som at læremiddelutvikleren manglet grunnleggende kunnskap om faget, og at det planlagte innholdet i læremiddelet ville være lite egnet til faget de underviste i. Denne læremiddelutvikleren fikk tilskudd. Lærerne fortalte at de ikke hadde tatt i bruk dette læremiddelet, og heller ikke kjente til om det var tilgjengelig.

Det fremkommer også i enkelte av intervjuene at relevante fagmiljø i begrenset grad har vært involvert i utvikling av læremidlene. En av faglærerne som er intervjuet er eneste faglærer i landet innenfor sitt fag. Dette faget har vært prioritert for tilskudd gjennom tilskuddsordningen, og det er innvilget tilskudd til utvikling av et læremiddel. Faglæreren var imidlertid ikke kjent med at det ble utviklet et læremiddel i faget, og hadde heller ikke blitt kontaktet av læremiddelprodusenten.

Flere av de intervjuede peker på at en av utfordringene når det kommer til kvalitet, er at læremidler som får tilskudd innenfor smale fag gjerne er det eneste læremiddelet som er tilgjengelig i dette faget. Dette fører til en monopolsituasjon på dette læremiddelet. En av læremiddelprodusentene trekker frem at det er en ulempe at det går så lang tid mellom hver gang det er mulig å få tilskudd til utvikling av læremidler innenfor et fag. Da blir det i praksis ofte slik at det kun er ett læremiddel tilgjengelig i dette faget, og det blir ikke en konkurranse blant tilbyderne.

4.6 Oppsummering og vurdering

Målformuleringen for tilskuddsordningen som helhet er, som vi kommer nærmere inn på i kapittel 8, rettet mot produksjon av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell. For å vurdere effektene av tilskuddsordningen må man imidlertid gå noe lengre til høyre i resultatkjeden (se Figur 4 i kapittel 2.4), og vurdere hvilke bruker- eller samfunnseffekter tilskuddsordningen har. Brukereffekter av tilskuddsordningen vil – for smale fag – blant annet kunne dreie seg om at elever på smale fag får tilgang til gode læremidler, som kan bidra til å sikre en likeverdig opplæring og økt læringsutbytte. Basert på innspill fra skoleledere og lærere kan en effekt også være at lærere får frigjort tid som kan benyttes til oppfølging, utviklingsarbeid eller andre viktige oppgaver, som igjen kan ha en positiv effekt på elevenes læringsmiljø og læringsutbytte. Samfunnseffekter kan antas å handle om økt kompetanse på viktige områder som samfunnet har behov for, og muligens også redusert frafall fra videre opplæring med de positive effekter dette vil kunne ha for samfunnet som helhet.³⁷

Når det gjelder for eksempel endringer i læringsutbyttet som følge av tilskuddsordningen, gir ikke evalueringen grunnlag for å vurdere dette. Imidlertid er det en forutsetning for å kunne utløse denne typen brukereffekter, at læremidlene som utvikles tas i bruk i praksis, og oppleves å holde en tilfredsstillende kvalitet.

Evalueringen viser tydelig at det oppleves å være et udekket behov for læremidler innenfor smale fag i videregående opplæring. Samtidig vil vi presisere at vårt datagrunnlag i all hovedsak er kvalitativt, og ikke gir grunnlag for generalisering.³⁸ Fullstendige oversikter over foreliggende læremidler innenfor ulike fag og tema ville gitt et bedre grunnlag for å vurdere behovene, også med tanke på Utdanningsdirektoratets prioriteringer i tilskuddsordningen, men per i dag eksisterer ingen slike oversikter. Deloitte vil derfor fremheve viktigheten av at Utdanningsdirektoratet prioriterer arbeidet

³⁷ Som vi kommer inn på i kapittel 8 om utformingen av tilskuddsordningen er det i tilskuddsordningens retningslinjer ikke formulert målsetninger som omhandler verken bruker- eller samfunnseffekter. Effektene som omtales her er derfor basert på evalueringsteamets forståelse av hva som er intensjonen med tilskuddsordningen.

³⁸ Se også kapittel 1.3.5 om begrensninger i datamaterialet.

med utvikling av en læremiddelportal, jf. omtale av dette arbeidet i kapittel 3.6.5, samtidig som vi vil presisere viktigheten av at en slik portal dekker både digitale og trykte læremidler for å gi en mest mulig fullstendig oversikt over hva som fins.

Gjennom intervju fremkommer det at manglende kommersielt grunnlag medfører at læremiddelprodusenter ikke utvikler læremidler til de smale fagene uten at de har mulighet til å få offentlig tilskudd til dette arbeidet. Vi ser også at Utdanningsdirektoratet over flere år har mottatt et betydelig antall søknader om utvikling av læremidler til smale fag, og at en stor andel av den samlede rammen har gått til dette området. For å fastslå tilskuddets addisjonalitet med sikkerhet, trenger vi kunnskap om hvorvidt læremidlene ville blitt utviklet også uten tilskuddsordningen. Slik kontrafaktisk informasjon er imidlertid ikke mulig å fastslå med sikkerhet. Dersom det fantes fullstendige oversikter over eksisterende læremidler, kunne vi undersøkt i hvilken grad det produseres læremidler for fag som ligger rett over grensen på 3000 elever, for å få en indikasjon på betydningen av elevtallet. Videre kunne vi ha kartlagt med større grad av sikkerhet hvorvidt det produseres læremidler til smale fag også uten at det gis tilskudd til dette. Som omtalt over og i tidligere kapitler i rapporten foreligger imidlertid ikke slike fullstendige oversikter over eksisterende læremidler. Dette betyr at vi i vår vurdering av tilskuddets betydning for i hvilken grad det utvikles læremidler innenfor smale fagområder, må basere oss på den informasjonen som faktisk foreligger.

Læremiddelprodusentene selv gir uttrykk for at tilskuddet er helt nødvendig for utviklingen av læremidler innenfor fag der elevgrunnlaget er begrenset. Det at det er kostbart å utvikle læremidler som tilfredsstiller krav og forventninger for eksempel når det gjelder universell utforming og kvalitet, sett i sammenheng med at de fleste læremiddelprodusentene er kommersielle aktører, bidrar til at Deloitte finner det sannsynliggjort at det utvikles læremidler som ikke ville blitt utviklet uten tilskuddet. Dette fordi markedsgrunnlaget er begrenset, og det er sannsynlig at læremiddelprodusenter som er kommersielle aktører heller vil prioritere områder der potensialet for inntjening er større, dersom det ikke er mulig å få økonomisk støtte til utviklingen av læremidler. Samtidig vil vi presisere viktigheten av at Utdanningsdirektoratet i sin prioritering innenfor smale fagområder etterstreber å få best mulig oversikt over eksisterende læremidler, da det kan forekomme at ikke-kommersielle aktører utvikler læremidler innenfor smale fag.

Som omtalt i kapittel 2.3 og 2.4, er addisjonalitet knyttet til det å skape tilleggsaktiviteter og tilleggsprodukter som antas å være relevante for å oppnå ønskede effekter (i dette tilfellet utvikling av læremidler), og det er ikke slik at høy addisjonalitet nødvendigvis også medfører høy måloppnåelse i form av ønskede effekter. For at en slik sammenheng skal inntreffe, må forutsetningene være til stede for at disse aktivitetene og produktene faktisk fører til ønskede bruker- og/eller samfunnseffekter. En rekke faktorer kan påvirke sammenhengen mellom tilskuddets addisjonalitet og effekter. Blant disse kan for eksempel nevnes:

- Manglende kjøpekraft/høye priser som medfører at skoler ikke tar i bruk produktene som er utviklet
- Manglende kjennskap til produktene som er utviklet, som medfører at de ikke blir tatt i bruk i praksis
- En oppfatning om at produktene ikke holder tilstrekkelig kvalitet og/eller ikke er hensiktsmessige, noe som kan medføre enten at produktene ikke blir tatt i bruk, eller at de blir brukt, men ikke har ønsket effekt på for eksempel læringsutbyttet

I dette kapittelet har vi sett at flere av disse hindringene synes å gjøre seg gjeldende i større eller mindre grad når det gjelder effektene av tilskuddet til utvikling av læremidler innenfor smale fag:

- Det varierer i hvilken grad de intervjuede kjenner til læremidler som har fått tilskudd, og dermed hvorvidt de er tatt i bruk. Per i dag er det opp til den enkelte læremiddelprodusent å

markedsføre egne produkter, men det varierer hvor gode informasjonskanaler som fins og hvordan markedsføring av læremidler oppfattes/tas imot av brukersiden. Det blir kommentert at det er behov for en bedre oversikt over tilgjengelige læremidler innenfor ulike fag, uavhengig av den enkelte læremiddelprodusent.

- Flere av de som er intervjuet har erfaring med læremidler som er utviklet, men kvaliteten oppleves ikke alltid å være som forventet. Enkelte trekker frem manglende brukerinvolvering i forbindelse med utvikling av læremidler som noe som kan medføre at læremidlene ikke treffer behovene godt nok, og dermed heller ikke blir tatt i bruk.
- Prioriteringen av digitale læremidler medfører at ikke alle ønsker å ta i bruk læremidlene som utvikles. Flere av de intervjuede viser til behov for trykte/fysiske læremidler, gjerne supplert av digitale komponenter. Det blir vist til flere årsaker til at man i en del tilfeller foretrekker fysiske lærebøker. På dette området kan det med andre ord synes som de siste års satsing på digitale læremidler, som også har preget utformingen av denne tilskuddsordningen, dels kan fungere som et hinder med tanke på bruk av læremidler som utvikles.

Samtidig som det vurderes som sannsynliggjort at tilskuddsordningen har addisjonalitet på dette området, gjennom at det utvikles læremidler som med stor sannsynlighet ikke ville blitt utviklet uten tilskuddet, er det med andre ord en del usikkerhet knyttet til effektene. I kapittel 10 vil vi gå nærmere inn på denne usikkerheten, og se den i sammenheng med andre deler av tilskuddsordningen, samt vurdere hvilke tiltak som eventuelt kan være aktuelle for å øke effektene av tilskuddet.

Evalueringen viser også at mangelen på læremidler oppleves som særlig stor innenfor de smaleste av de smale fagene. Tilskuddsordningen synes heller ikke å bidra til å dekke disse behovene like godt som for fag i det øvre sjiktet av fag som regnes som smale, til tross for at de er del av de årlige prioriteringene. Dette synes å henge sammen med at det ikke er attraktivt for læremiddelprodusenter å utvikle læremidler innenfor disse fagene, da de vurderer lønnsomheten som for lav. Med andre ord synes tilskuddsordningen ikke å fungere like godt for de aller minste fagene sett i forhold til fag som ligger i øverste sjikt av det som regnes som smale fag. For å sikre at det utvikles læremidler også for disse fagene, kan det etter Deloitte's vurdering være behov for å vurdere endringer i virkemiddelbruken. Dette er en diskusjon vi kommer nærmere inn på i de avsluttende vurderingene i kapittel 10.

5 Særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell

Denne delen av tilskuddsordningen dekker hele utdanningsløpet fra barnehage til videregående opplæring, og er rettet mot barn og elever med behov for særskilt tilrettelegging som er så omfattende at det ikke anses å være markedsgrunnlag. I dette kapitlet vurderes tilskuddets addisjonalitet og effekter når det gjelder særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell.

5.1 Innledning

I dette kapitlet går vi nærmere inn på særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, som er et av de fire områdene det gis tilskudd til gjennom tilskuddsordningen. Vi vil rette særlig oppmerksomhet mot følgende problemstillinger:

- Bidrar tilskuddsordningen til å øke tilgangen til særskilt tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell?
- Dekker læremidlene de største behovene knyttet til særskilt tilrettelegging i skoler og barnehager?
- Er læremidlene som er utviklet ved hjelp av tilskudd gjort tilgjengelige og benyttes læremidlene i praksis?
- Opplever de som benytter læremidlene at de er relevante og har god kvalitet?

For å besvare disse problemstillingene vil vi blant annet gå nærmere inn på hvilke udekkede behov det er på dette området, og hvordan tilskuddsordningen bidrar til å dekke disse. I denne forbindelse ser vi blant annet nærmere på prosessene som ligger bak prioriteringene som gjøres innenfor denne delen av tilskuddsordningen, og hvordan prioriteringene samsvarer med de behovene som fremkommer gjennom datainnsamlingen. Vi vil også gå nærmere inn på hvilke faktorer som eventuelt kan bidra til å hindre eller fremme effekter av tilskuddet, i form av at barn/elever med behov for særskilt tilrettelegging får tilgang til og tar i bruk pedagogisk barnehagemateriell/læremidler som de ellers ikke ville hatt.

Først vil vi imidlertid gi en kort introduksjon til denne delen av tilskuddsordningen, ved å si litt om bakgrunnen for ordningen samt presentere noen sentrale nøkkeltall.

5.2 Rundt en tredel av rammen tildeles til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell

Særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell er et av områdene det kan gis tilskudd til i tilskuddsordningen. Tilskuddsordningens regelverk eller øvrige styringsdokumenter gir ingen definisjon av hvilke læremidler eller hvilket barnehagemateriell som kan komme inn under dette området, ut over at det skal være særskilt tilrettelagt, og at det – i likhet med øvrige områder i ordningen – ikke har markedsgrunnlag. Som vi kommer inn på nedenfor blir det i forbindelse med årlige utlysninger likevel vist til prioriteringer for det enkelte år. Eksempler på slike prioriteringer er gjengitt i kapittel 5.3.

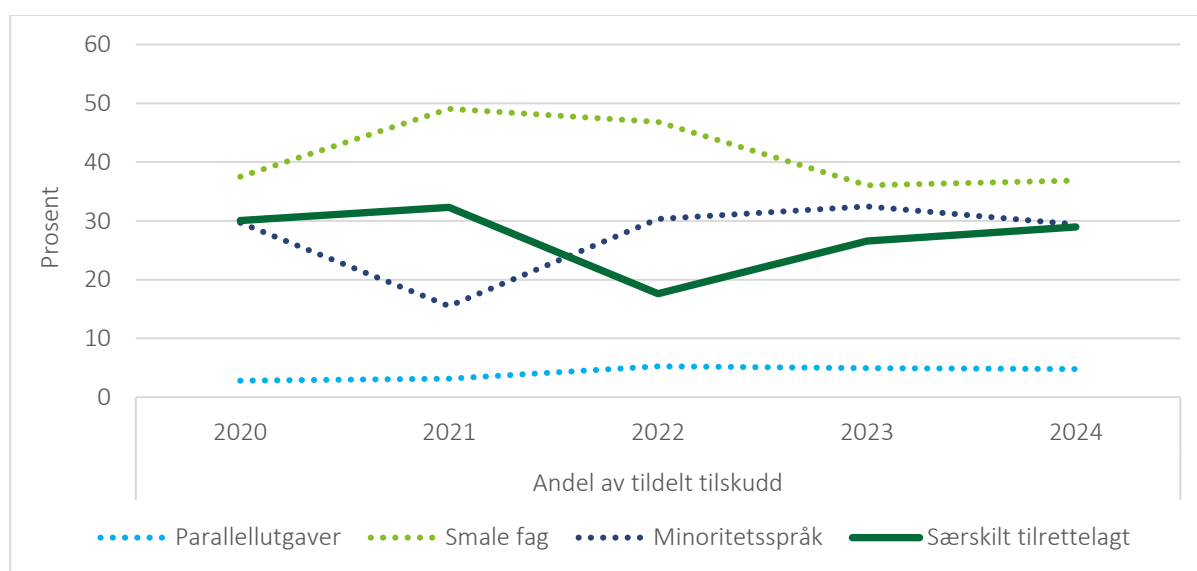
I motsetning til smale fagområder dekker denne delen av tilskuddsordningen hele utdanningsløpet fra og med barnehage til og med videregående utdanning.

Særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell har de siste årene stort sett fått tildelt rundt 30 prosent av den samlede rammen i tilskuddsordningen. Som det går frem av Figur 11 skiller 2022 seg noe ut, da kun 18 prosent av den totale rammen gikk til prosjekter innenfor særskilt tilrettelagt. I 2023 ble det gitt ca. 26,6 millioner kroner i tilskudd (27 prosent av total ramme), fordelt på ni prosjekter hos syv ulike aktører. I 2024 var tildelt beløp til dette området noe høyere, med 30,7 millioner kroner (29 prosent av total ramme). Denne summen var fordelt på åtte prosjekter hos seks ulike aktører.

I 2024 var kun ett av prosjektene som fikk tilskudd rettet mot barnehager, mens det i 2023 var to prosjekter som hadde barn i barnehage som hovedmålgruppe. Generelt har det de siste årene vært få søknader og også få tildelinger som har vært rettet mot utvikling av pedagogisk barnehagemateriell.³⁹

Figuren under viser utviklingen i prosentvis fordeling av rammen på de fire delområdene i tilskuddsordningen i perioden 2020-2024, med området «særskilt tilrettelagt» fremhevet.

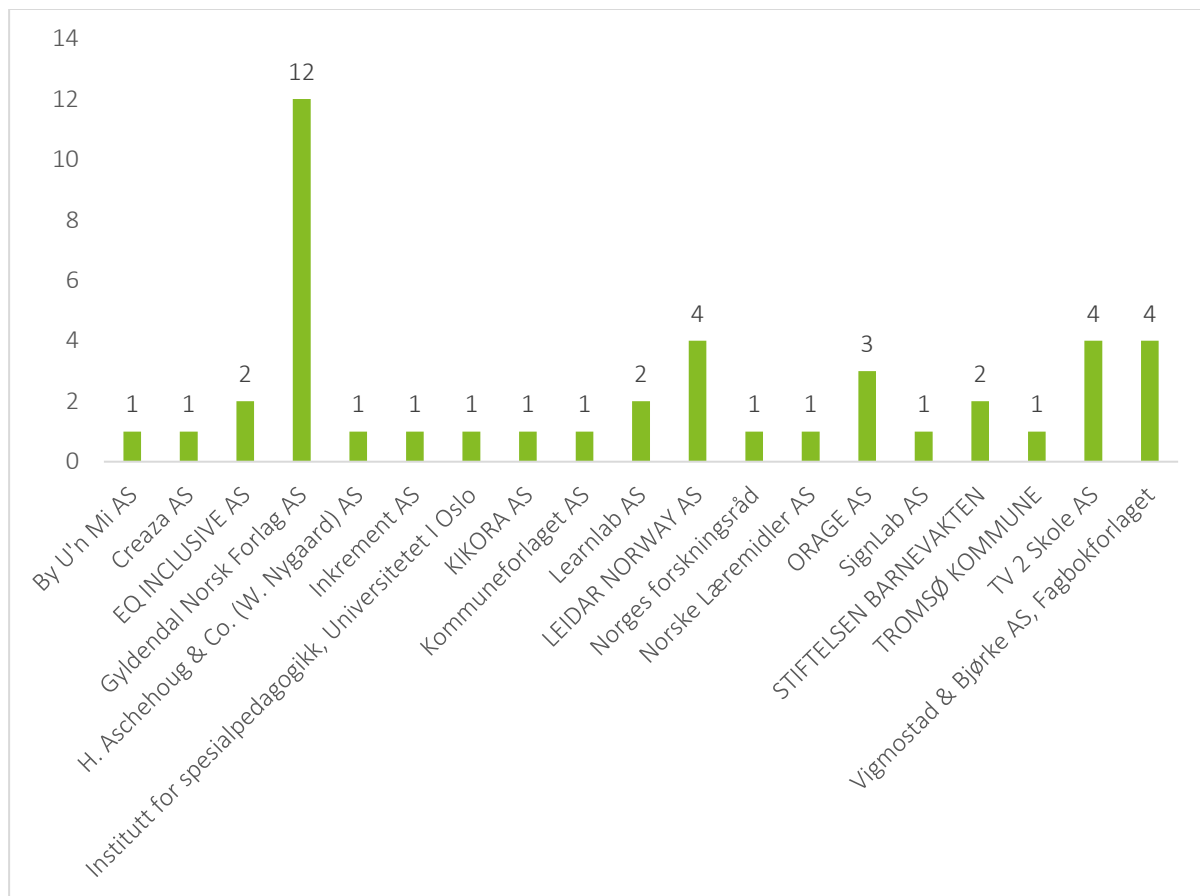
Figur 11: Prosentvis fordeling av rammen. Særskilt tilrettelagt. 2020-2024



Det er i all hovedsak kommersielle aktører og forlag som gis tilskudd på delområdet. Figuren under viser hvordan tilskuddene til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell er fordelt på ulike tilskuddsmottakere i årene 2020-2024. Også når det gjelder særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogiske barnehagemateriell er det en forholdsvis begrenset gruppe forlag/læremiddelprodusenter som står for de fleste av prosjektene som får innvilget tilskudd. Av 44 prosjekter som har mottatt tilskudd i perioden 2020 til 2024 har fire aktører stått for 24 av prosjektene. Særlig Gyldendal Norsk Forlag utmerker seg som en aktør som har mottatt tilskudd til en rekke prosjekter innenfor særskilt tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell.

³⁹ Årene 2022 til 2024 har det vært henholdsvis én, to og fem søknader som har omhandlet utvikling av særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell.

Figur 12: Antall prosjekter fordelt på tilskuddsmottakere. Særskilt tilrettelagt, 2020-2024



5.3 Det gjøres årlige prioriteringer av blant annet behov, trinn og fag i tilskuddordningen

I årlige utlysninger av tilskuddsordningen fremgår årets prioriteringer for særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell. Tidligere år har det vært en felles fremstilling av prioriteringer for pedagogisk barnehagemateriell og læremidler, men fra 2022 har disse prioriteringene blitt fremstilt atskilt.

Prioriteringer innenfor særskilt tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell blir gjort basert på en behovsundersøkelse som sendes ut til alle barnehager, skoler og PP-tjenester i Norge, samt ansatte i Statped. Det er Statped som gjennomfører denne behovsundersøkelsen. Siste undersøkelse ble gjennomført i 2023, og opplyses å ville legges til grunn for prioriteringer de neste årene. Før dette ble det gjennomført en undersøkelse i 2021. I intervju kommenteres det at det knytter seg noen svakheter til behovsundersøkelsen, og at svarprosenten på undersøkelsen er lav, men at man likevel får gode innspill. Det trekkes frem at undersøkelsen uansett gir et bredere kunnskapsgrunnlag sammenlignet med om Statped eller søknadsbehandlergruppen for denne delen av tilskuddsordningen hadde gjort alle vurderinger selv.

I tillegg til de konkrete prioriteringene som framgår i de neste avsnittene, blir det også presisert i forbindelse med utlysningen at Utdanningsdirektoratet bare gir støtte til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som har tilrettelegging utover kravene til universell utforming jf. forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. Prosjekt der det finnes en lærerveiledning/brukerveiledning, som viser hvordan pedagoger kan bruke barnehagemateriellet/læremiddelet for å inkludere barn og unge med særskilte behov i opplæringen, blir prioritert.

5.3.1 Prioriteringer for særskilt tilrettelagte læremidler

Prioriteringene for særskilt tilrettelagte læremidler fra 2021 til 2024 har vært rettet mot ulike aldersgrupper og skoletrinn. Prioriteringene har også vært rettet mot utvikling eller tilpasning av læremidler tilrettelagt for ulike behov knyttet til blant annet syn, tegnspråk og nedsatt kognitiv funksjon. Læremidler for fag som matematikk, engelsk og norsk har vært prioritert, samt læremidler hvor videoer er synstolket og skjermlesere fungerer godt. Mulighet for å velge innhold og tematikk på ulike nivåer som er tilpasset elevens faktiske alder er også vektlagt i prioriteringene noen av årene. En mer detaljert fremvisning av prioriteringene er presentert i Tabell 2.

Tabell 2: Prioriteringer - tilskudd til særskilt tilrettelagte læremidler. 2021-2024

År	Prioriteringer for særskilt tilrettelagte læremidler
2024 ⁴⁰	- Læremidler i matematikk som vektlegger problemløsning, resonnering, argumentasjon og samarbeid. Læremiddelet må være laget for ett eller flere trinn i grunnskole eller vg1. Læremiddelet må være tilrettelagt for elever med omfattende og komplekse behov for tilrettelegging. Tilpassinger og støttefunksjoner bør kunne skrus av og på. Dette gjelder for eksempel begrepsforklaringer, poengberegning og tidtaking. Læremiddelet må gjerne være en kombinasjon av digitalt og trykt/fysisk produkt. - Læremidler som er tilrettelagt for elever i videregående opplæring med språk- og kommunikasjonsvansker og/eller kognitive vansker. Faglig tematikk og design skal passe til videregående opplæring og samtidig være tilrettelagt for lavere ferdighetsnivå. Læremiddel for norsk, engelsk og tverr-faglige tema blir prioritert. - Eksisterende læremidler som vil legge til omgrepsforklaringer i form av symbolstøtte, bilder og tekst. Læremiddelet må være tilrettelagt for elever med omfattende og komplekse behov for tilrettelegging.
2023 ⁴¹	- Læremidler som fremmer kommunikasjon og språk. Innholdet må stimulere til økt ordforråd og begrepsforståelse og fonologisk bevissthet for elever med forsinket språkutvikling, språkforstyrrelse eller kognitive vansker. Læremiddelet må også legge opp til samspillsaktiviteter med andre elever. - Læremidler som er laget for alle elever, der videoer er synstolket og hvor bruk av skjermleser fungerer godt i læremiddelet. Nye læremidler blir prioritert, men det er også mulig å søke om utbedring for skjermlesere og synstolkning for eksisterende læremidler. - Læremidler med nivåddifferensiert multimodalt innhold rettet mot elever med omfattende eller komplekse behov for tilrettelegging. Bruker skal kunne velge innhold på ulike nivå som passer til eleven sin faktiske alder. Læremiddelet burde ha ulike tilpassinger og støttefunksjoner som kan skrus av og på. Dette kan for eksempel være begrepsforklaringer, symbolstøtte, lyd støtte, visuell støtte, valg av skrifttyper og farger. - Læremidler som er nivåddifferensiert multimodalt innhold på tegnspråk blir prioritert. - Læremidler for ungdomstrinn og VGS som tar i bruk både skjønnlitteratur og sakprosa blir prioritert.
2022 ⁴²	- Læremidler som er utviklet for elever med nedsatt syn og som kan brukes av alle. Læremiddelet må være optimalisert for bruk av skjermleser utover dagens krav til universell utforming. Læremiddel som gode alternativ til tekstlig produksjon blir prioritert. - Læremiddelet må være optimalisert for bruk av skjermleser utover dagens krav til universell utforming. Læremidler med gode alternativ til tekstlig informasjon blir prioritert. Dette kan for eksempel være lydillustrasjoner eller fysiske konkrete. Videoer skal være synstolket. - Læremidler som er tilpasset elever med nedsatt kognitiv funksjon. Brukeren skal kunne velge innhold og tematikk på ulike nivåer som passer til eleven sin faktiske alder.

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet. 2024b.

⁴¹ Utdanningsdirektoratet. 2023d.

⁴² Utdanningsdirektoratet. 2022e.

2021 ⁴³	• Tekster med ulike tilpassinger og støttefunksjoner. Tilpassingene burde kunne skrus av og på. Eksempel på tilpassinger er nivådifferensiering, omgrepsforklaringer, lyd støtte, visuell støtte og symbolstøtte. Læremidler som blir laget/er aktuelt for ungdomstrinn og VGS og som tar i bruk både skjønnlitteratur og sakprosa blir prioritert. • Læremidler som legger opp til samarbeidsaktiviteter mellom elever på ulike nivå. Læremidler som legger til rette for at elever med særskilte behov får støtte med å samarbeide med andre, blir prioritert.
--------------------	---

5.3.2 Prioriteringer for pedagogisk barnehagemateriell

Prioriteringene for særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell i årene 2021 til 2024 har blant annet vært rettet mot materiell som stimulerer til økt ordforråd og begrepsforståelse, og som fremmer kommunikasjon med andre barn. De ulike årene har også hatt prioriteringer mot konkrete temaer, slik som for eksempel sosial kompetanse og sosial empati eller innenfor fagområdet kommunikasjon, språk og tekst eller antall, form og rom. At materialet skal gi støtte til å samarbeide med andre, og stimulere til kommunikasjon og samspill med andre barn har også vært prioritert. En mer detaljert fremvisning av prioriteringene er presentert i Tabell 3.

Tabell 3: Prioriteringer - tilskudd til særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell. 2021-2024

År	Prioriteringer for særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell
2024	• Pedagogisk barnehagemateriell som er lekbasert og inkluderende for barn med: ○ Kognitive vansker ○ Språk- og kommunikasjonsvansker og behov for alternativ ○ Behov for supplerende kommunikasjon (ASK) • Materiell innenfor fagområdene kommunikasjon, språk og tekst og/eller etikk, religion og filosofi vil også bli prioritert. • Materiellet kan gjerne være en kombinasjon av digitale komponenter og trykt/fysisk produkt eller forslag til hvilke fysiske gjenstander som kan brukes i aktivitetene.
2023	• Materiell innenfor fagområdet mengde, rom og form. Materialet må utvikles for barn som har utfordringer i samspill og kommunikasjon med andre barn. Ved mange søknader prioriteres materiell som har digitale komponenter i kombinasjon med trykt/fysisk produkt. • Materiell som fremmer kommunikasjon med andre barn. Innholdet må stimulere til økt ordforråd, begrepsforståelse og førspråklig bevissthet for barn med forsinket språkutvikling, språkforstyrrelse eller kognitive vansker. Ved mange søknader prioriteres tilrettelagt materiell for barn med behov for alternative og supplerende kommunikasjon.
2022	• Materiell som stimulerer til økt ordforråd og begrepsforståelse for barn med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon. Materiell innenfor fagområdet antall, form og rom blir prioritert. Materialet må vektlegge aktiviteter for barna der begrepene brukes i ulike sammenhenger. Materialet må stimulere til kommunikasjon og samspill med andre barn.
2021	• Pedagogisk barnehagemateriell for barn med behov for særskilt tilrettelegging. Pedagogisk barnehagemateriell som omhandler temaet sosial kompetanse, særlig empati, blir prioritert. • Pedagogisk barnehagemateriell som legger opp til samarbeidsaktiviteter mellom barn på ulike nivå. Pedagogisk barnehagemateriell som legger til rette for at barn med særskilte behov får støtte til å samarbeide med andre.

⁴³ Utdanningsdirektoratet. 2021a.

5.4 Det er til dels store behov for særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell

I avsnittene under skiller vi mellom henholdsvis læremidler og pedagogisk barnehagemateriell når vi går nærmere inn på hva evalueringen viser når det gjelder mangler og behov for særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, og oppfatninger om de prioriteringene og avgrensingene som er gjort i forbindelse med de siste års utlysninger av tilskudd.

5.4.1 Behov for særskilt tilrettelagte læremidler

Det er store behov for særskilt tilrettelagte læremidler, og brukes mye tid på «klipp og lim»

I intervju med representanter for skoler og kommunale PP-tjenester gis det stort sett gjennomgående uttrykk for at det oppleves å være betydelige mangler når det gjelder tilgang til særskilt tilrettelagte læremidler. Manglende tilgang på tilpassede læremidler i undervisningen av elever med særskilte behov, medfører at lærere i stor grad lager eget materiell som benyttes i undervisningen. Ofte gjøres dette ved å «plukke litt her og der», google og skrive ut, og sette sammen og tilpasse læremidlene ut fra de konkrete behovene. Flere av de intervjuede lærerne og skolelederne viser til at det er mye «klipp og lim». Mange av de som er intervjuet viser til at dette er arbeidskrevende, og medfører at lærere bruker mye tid på å finne, sette sammen og tilpasse materiell. Enkelte av de som er intervjuet fremhever også viktigheten av, og mangelen på, gode lærerveiledninger med tanke på hva som kan være relevante læremidler for elever med ulike tilpassingsbehov, og hvordan læremidler kan tilpasses til elevenes behov. Flere viser til at det per i dag er stor tillit til den enkelte lærers kompetanse og evne når det gjelder å finne eller lage tilpassede læremidler.

På videregående skoler er det lærere som kommenterer at de innenfor smale fag opplever et dobbelt etterslep når det gjelder læremidler. Det er ikke alltid tilgang på ordinære læremidler, og etter reformer tar det ofte ekstra lang tid før man får tilgang til læremidler innenfor smale fag. For elevene ved disse fagene som i tillegg har behov for særskilt tilrettelagte læremidler, er det ytterligere mangler. Lærerne viser til at de må tilpasse eksisterende læremidler selv, og hente materiell fra andre kilder, da læremidler innenfor smale fag sjelden eller aldri oppleves å være tilgjengelige i tilrettelagte versjoner.

Særlig fra ungdomstrinnet og videregående skoler blir mangelen på aldersadekvate læremidler fremhevet. Det blir vist til at det er stort behov for særskilt tilrettelagte læremidler som er tilpasset elever som jobber med kompetansemål på et trinn som til dels er langt under deres egen alder, men som samtidig er tilpasset elevenes alder blant annet når det gjelder eksempler og illustrasjoner. Det blir fremhevet at enkelte læremidler som kunne blitt brukt med tanke på nivå og kompetansemål, blir for barnslige for elevene. Konsekvensen av å måtte bruke disse læremidlene kan være at elevene opplever en ekstra stigmatisering. Ved en videregående skole vises det til at enkelte elever nekter å bruke læremidler som egentlig er utviklet for elever på 3. eller 4. trinn, selv om det faglige nivået i læremidlene er hensiktsmessig. Læremidlene har eksempler, illustrasjoner mv. som tydeliggjør for elevene at de egentlig er ment for betydelig yngre elever. Enkelte elever kan oppleve dette som stigmatiserende, og for noen av elevene det gjelder kan det å måtte bruke disse læremidlene bidra til å redusere motivasjonen for læring.

«Elever i videregående skole bør slippe å forholde seg til læremidler som egentlig er for 3.-4. klassinger»

Avdelingsleder ved en videregående skole

Noen lærere viser til at de til dels – der dette er tilgjengelig - benytter læremidler som er tilrettelagt for minoritetsspråklige elever, da disse oppleves som mer aldersadekvate samtidig som de har enklere språk og begrepsbruk enn ordinære læremidler.

Videre blir det, i flere intervju med ledere og ansatte på skoler, gitt uttrykk for at det er behov for flere læremidler tilpasset elever på autismespekteret. Flere opplever en økning i antall elever med diagnoser innenfor autismespekteret, uten å klare å finne læremidler som er tilpasset denne elevgruppen. Et

flertall trekker også fram behovet for læremidler der barn og unge med ulike særskilte behov får opplæring i håndtering av følelser og emosjonsregulering, da dette i liten grad oppleves å være tilgjengelig per i dag. I en del intervjuer blir det også vist til et stort behov for flere taktile læremidler og læremidler med symbolstøtte og/eller bildestøtte. Det blir pekt på at det ofte er behov for å gjøre det teoretiske stoffet mer visuelt for å hjelpe elevene med å forstå.

Noen få av de som er intervjuet i forbindelse med evalueringen, bemerker at de jobber med elever med så omfattende og komplekse behov at de har vanskelig for å se hvordan det kan være mulig å utvikle læremidler rettet mot denne elevgruppen. Det blir pekt på at behovene er svært individuelle, og at det vil være vanskelig å utvikle læremidler som kan passe for mange av elevene med særskilte behov.

De årlige prioriteringene samsvarer i hovedsak godt med behovene

I intervju oppgir de fleste skoleledere og ansatte at de opplever at de årlige prioriteringene «treffer» behovet ved skolen. Noen opplever at prioriteringene generelt er gode, mens andre trekker frem spesifikke deler av prioriteringene som viktige. For eksempel er enkelte svært positive til prioriteringen av matematikkfaget i 2024. Ved en skole blir det kommentert at man kjenner igjen den generelle samfunnsutviklingen i prioriteringene, og de endringene som de siste årene er gjort i prioriteringene. Ved to andre skoler blir det kommentert at prioriteringene oppleves som for avanserte og behovet er enklere og mer praksisnære læremidler. I denne forbindelse blir det samtidig kommentert at prioriteringen av symbolstøtte og bilder i eksisterende læremidler er i tråd med behovene de opplever.

Det er kun et mindretall av de som er intervjuet som har erfaring med behov for særskilte tilrettelegginger for elever med synshemminger. Det er derfor få konkrete innspill om disse prioriteringene.

Fra flere læremiddelprodusenter med lang erfaring med tilskuddsordningen, blir det i intervju vist til at de opplever at prioriteringene gjenspeiler svært smale og spesielle behov, og enkelte spør seg om dette er hensiktsmessig. Det blir vist til at det kreves svært spisset kompetanse fra læremiddelprodusentens side for å kunne utvikle læremidler i tråd med prioriteringene i tilskuddsordningen, i tillegg til at markedet for læremidlene blir veldig smalt. Enkelte læremiddelprodusenter peker på at dette gjør at denne delen av tilskuddsordningen ikke er aktuell for dem å søke på. Enkelte kommenterer også at de opplever at fokus er på så smale og spesielle behov, at grenseoppgangen opp mot Statpeds oppdrag når det gjelder utvikling av læremidler fremstår som uklar.

De fleste foretrekker en kombinasjon av trykte/fysiske og digitale læremidler

I prioriteringene for 2024 framgår det for første gang i prioriteringene at det som produseres gjerne kan være en kombinasjon av digitale komponenter og trykt/fysisk produkt eller at søkerne kan komme med forslag til hvilke fysiske gjenstander som kan brukes i aktivitetene. De aller fleste skoleledere og ansatte som Deloitte har intervjuet gir uttrykk for at de foretrekker en kombinasjon av digitale og fysiske komponenter i læremidlene, og mange er skeptiske til heldigitale læremidler. Dette blir blant annet begrunnet med at det for noen elever er utfordrende å benytte digitale læremidler fordi de ikke klarer å skille mellom læring og lek, og at det digitale blir et uromoment. Det blir også trukket frem at mange barn og unge allerede tilbringer svært mye tid med skjerm, og at det er viktig å kunne variere mellom trykte/fysiske og digitale læremidler for å unngå for mye skjermbruk.

Det blir videre kommentert at barn er taktile og fysiske av natur, og at dette bør understøttes gjennom læremidlene. Samtidig blir det pekt på at de barna som kan bruke digitale læremidler kan ha stor nytte av det og at digitale hjelpemidler kan gjøre det mulig for barna å jobbe med oppgaver tilpasset sitt nivå, uten at dette blir synlig for resten av klassen. Videre bemerkes det i intervju at mange elementer ved digitale læremidler kan bidra som en motiverende faktor, og flere av elevene har gode digitale ferdigheter, noe som bidrar til mestringsfølelse.

Også andre aktører, som representanter for PPT og Statped, fremhever at en kombinasjon av digitale og trykte/fysiske læremidler ofte er det beste. Også flere læremiddelprodusenter kommenterer at dette er et område der digitale løsninger kan være hensiktsmessige.

5.4.2 Behov for pedagogisk barnehagemateriell

Det er et udekket behov også for særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell

I intervju går det fram at nærmest alle ledere og ansatte i barnehagene der det er gjennomført intervju, opplever at det er et udekket behov for særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell. I enkelte tilfeller kommenterer imidlertid representanter for barnehageeier eller ledelsen i barnehagen at behov for særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell i liten grad er tema i barnehagen eller i dialogen mellom barnehagene og eier, og at det ikke har blitt meldt om særskilte behov. Likevel blir det ikke gitt uttrykk for at dette betyr at det ikke er mangler. Det kommenteres tvert imot at det at manglene i liten grad er et tema, kan skyldes at man i barnehagene er vant til å måtte være kreative og lage sitt eget materiell.

I intervju er det noen behov som går igjen, og andre behov som varierer mellom barnehagene. Blant annet er det flere som viser til behov for pedagogisk materiell som er tilpasset barn med utfordringer med følelsesregulering. Det blir også vist til store utfordringer med å finne pedagogisk materiell som passer for barn som fungerer dårlig kognitivt. Det er ulike oppfatninger av behov for materiell knyttet til ASK. Enkelte viser til at det fins egne ASK-pakker som man kan få tak i knyttet til enkeltbarn, og at de ikke ser store behov for å prioritere denne typen materiell. Andre derimot, viser til at det er behov for mer materiell som legger til rette for alternativt supplerende kommunikasjon med blant annet bruk av symbolstøtte. Fra en PP-tjeneste vises det også til at det er behov for materiell som er tilrettelagt for synshemmede barn.

For å kompensere for manglende pedagogisk barnehagemateriell tilpasset barn med særskilte behov, vises det til at de ansatte i barnehagene er kreative og lager ting selv ved å klippe og lime og hente elementer fra ulike kilder. Blant annet fra en spesialpedagog som er intervjuet blir det kommentert at det er svært tidkrevende å måtte lage mye tilpasset materiell selv, og at ansatte i barnehager har lite tilgjengelig tid til dette arbeidet.

De fleste er enige i de årlige prioriteringene

Som det går fram av Tabell 3 varierer også prioriteringene til pedagogisk barnehagemateriell fra år til år, både i omfang og i innhold. I intervjuene vi har gjennomført går det fram at flere ledere og ansatte i barnehagene opplever at prioriteringene i forholdvis stor grad «treffer» behovene.

En barnehageeier kommenterer i intervju at hen ser en positiv dreining i prioriteringene, ved at det særegne ved barnehagene synes å bli mer synliggjort når det skilles tydelig mellom prioriteringer knyttet til læremidler og prioriteringer knyttet til pedagogisk barnehagemateriell. Vedkommende peker på at det «skolske» i prioriteringene nå synes å være mindre tydelig, noe som oppleves som positivt.

«Jeg liker det som ligger i prioriteringene for 2023 og 2024. Jeg liker at det er ønsket om en kombinasjon av digitalt og fysisk materiell.»
Barnehageeier

Fra en barnehage blir det kommentert at prioriteringene virker fornuftige, og det blir vist spesifikt til at de ser positivt på at materiell innenfor fagområdet etikk, religion og filosofi er blant prioriteringene. Det kommenteres at dette er omfattende tema der det ofte er vanskelig å finne tilpasset materiell.

Enkelte av de intervjuede stiller spørsmål ved om materiell rettet mot barn med behov for ASK burde prioriteres i utlysningen av tilskuddsmidler, da ASK-materiell allerede oppleves å være relativt godt

tilgjengelig for barnehagene. Andre mener det er behov for mer materiell rettet mot barn med behov for ASK, og er derfor enig i denne prioriteringen. Videre blir det fra en PP-tjeneste trukket frem at en av de store utfordringene som de har sett den senere tiden, er reguleringsproblematikk. Dette er et tema som er savnet i prioriteringene. I tillegg blir det kommentert at utvikling av nytt materiell gjerne kan være mer gruppeorientert, og ikke individorientert. Det blir vist til at dette oppleves som viktig for å ivareta en inkluderende praksis.

Også i barnehagene er det ønsket om en kombinasjon av fysisk og digitalt materiell

Som oversikten i Tabell 3 viser, blir det ikke kommentert i prioriteringene fra årene 2021 og 2022 om det pedagogiske barnehagematerialet skulle være digitalt eller fysisk/trykt. Fra 2023 blir det presisert at det ved mange søknader blir prioritert materiell som har digitale komponenter i kombinasjon med trykt/fysisk produkt. I likhet med oppfatningen som i hovedsak ble formidlet på skoleområdet (se kapittel 5.4.1), uttrykker også barnehagestyrere, pedagogiske ledere og øvrige ansatte i barnehager at kombinasjonen mellom fysisk/trykt og digitalt materiell er det mest hensiktsmessige. Samtidig, når de som har blitt intervjuet har blitt forelagt en oversikt over prosjekter som har mottatt tilskudd de senere årene, er det flere som reagerer på at de oppfatter at det er for stor vekt på det digitale. Det blir blant annet kommentert at barnehagen ikke ønsker å bidra til økt skjermbruk blant barna, og at man ønsker andre typer materiell som heller fokuserer på sosialt samspill og interaksjon.

Enkelte av de som er intervjuet er tydelige på at de foretrekker fysisk materiell, men at de også kan se verdien av noe digitalt innimellom. Det blir vist til viktigheten av lek, og at materialet bør være samlendende for barna. Det blir kommentert at fysisk materiell oppleves å ivareta dette bedre enn digitalt materiell.

5.5 Praksisfeltet kjenner i ulik grad til og har erfaring med utviklede læremidler og pedagogisk barnehagemateriell

Som omtalt tidligere har Utdanningsdirektoratet på sin nettside en oversikt over hvilke prosjekter som har fått tildelt tilskudd. Det foreligger imidlertid ingen samlet informasjon om hvilke prosjekter som er avsluttet og/eller noen felles oversikt over ferdig utviklede læremidler som er utviklet med støtte fra tilskuddsordningen. Nærmere informasjon om læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som er utviklet, er normalt tilgjengelig via nettsiden til læremiddelprodusenten. Et stort flertall av de Deloitte har intervjuet peker på at bedre oversikter over hva som fins, hadde vært nyttig.

5.5.1 Tilgang til og erfaringer med særskilt tilrettelagte læremidler

Det er liten kjennskap til læremidler som er utviklet ved hjelp av tilskudd

I intervjuene Deloitte har gjennomført går det fram at det blant skoleledere og øvrige ansatte ved skolene er til dels liten kjennskap til særskilt tilrettelagte læremidler som er utviklet ved hjelp av tilskuddsordningen. I forbindelse med intervju har Deloitte oversendt en oversikt over hvilke prosjekter som har mottatt tilskudd i perioden 2019-2023, og kjennskap til læremidler som det har blitt gitt tilskudd til for noen år siden, har blitt konkret etterspurt. I flere tilfeller kjenner ikke de som er intervjuet til læremidlene som er utviklet, selv om de ut fra tittelen umiddelbart anser dem som relevante. I noen tilfeller blir det vist til at lærere har erfaring med bruk av det samme læringsuniverset eller andre deler av læremiddelprodusentens tilbud, men ikke de spesifikke modulene eller tilpasningene som er utviklet ved hjelp av tilskuddet. I andre tilfeller kjenner de som er intervjuet til ett eller noen få av læremidlene som er utviklet, og har gode erfaringer med dette eller disse. I enkelte tilfeller fremheves læremidler som er utviklet ved hjelp av tilskudd som svært gode og nyttige overfor elevgruppen de arbeider med.

Flere av de som er intervjuet arbeider ved forsterkede avdelinger ved skolene, og påpeker at de selv er overrasket over at de ikke er kjent med de særskilt tilrettelagte læremidlene som er utviklet. I ett tilfelle blir det påpekt at skolen er en «spyspisskole» i regionen innenfor særskilt tilrettelagt opplæring, og at ledelse og ansatte derfor mener deres egen manglende kjennskap til læremidlene indikerer at svært mange andre skoler sannsynligvis heller ikke kjenner til dem. Flere skoler påpeker også at læremidler som står på listen fremstår som relevante og synes å kunne bidra til å dekke noen av behovene for

særskilt tilrettelagte læremidler på skolen. De er imidlertid ikke prøvd ut fordi relevante ledere og ansatte på skolene ikke har visst om disse læremidlene.

Gjennomgående påpeker skoleledere og lærere som er intervjuet at det er vanskelig å finne frem til relevante læremidler, og vanskelig å få oversikt over hva som fins av særskilt tilrettelagte læremidler. Det blir vist til at det mangler informasjonskanaler eller oversikter for effektivt å finne denne typen informasjon. Informasjonsflyt om hva som fins av særskilt tilrettelagte læremidler blir av en gruppe lærere trukket frem som den største utfordringen. Fra mange skoler blir det vist til at lærere bruker mye tid på å søke på internett etter relevante læremidler, og enkelte beskriver det som en til tider håpløs oppgave å skulle finne frem til relevante tilpassede læremidler. Også fra en relativt stor PP-tjeneste blir det vist til manglende kjennskap til de særskilt tilrettelagte læremidlene som er utviklet, og det blir kommentert at det er veldig tilfeldig hva de kjenner til. Flere viser til at de benytter Statped sine nettsider, og i noen tilfeller også Utdanningsdirektoratet sine nettsider, for å søke etter relevante tilpassede læremidler. Flere kommenterer at de savner en ressurside der man kan finne en samlet oversikt.

«Vi mangler kanaler å hente informasjon fra. Vi trenger en oversikt over hvilke tilrettelagte læremidler som finnes, hvilket trinn de er til, hva de koster og om det finnes kurs for ansatte osv. Vi har aldri sett en samlet oversikt over dette»

Lærere ved en barneskole

En rektor bemerker at hen mottar en del reklame fra ulike forlag, men at hen ikke kan huske å ha mottatt noen informasjon om at det er utarbeidet nye læremidler eller nye moduler som er særskilt tilrettelagt. Reklamen fra forlagene er ifølge rektoren mer generell, og bidrar dermed i liten grad til å spre informasjon om særskilt tilrettelagte læremidler.

Representanter fra Statped kommenterer i intervju at det tidvis kan være utfordrende å finne igjen læremidlene som har mottatt støtte gjennom nettsøk. Det forekommer at prosjektnavn er endret, slik at læremiddelet er utfordrende å finne uten å ha mer utfyllende informasjon. Det blir videre kommentert at det trolig fins mange tilrettelagte læremidler som ikke tas i bruk, blant annet fordi skolene ikke vet om mulighetene og hva som fins. Enkelte representanter for Statped kommenterer også at det er et dilemma at det ikke er noen kontroll med kvaliteten på det som produseres. Det forekommer at ansatte i Statped av ren interesse sjekker ut nye tilrettelagte læremidler, og det blir påpekt at det ikke er alltid man opplever at innholdet i det som er utviklet rent kvalitativt svarer til forventningene.

Pris kan være en hindring med hensyn til å ta i bruk tilpassede læremidler

En del av de som er intervjuet fremhever pris som en barriere med tanke på hvilke læremidler skolen tar i bruk. Det blir påpekt at det forekommer at læremidler som man kunne hatt nytte av, er så kostbare at skolen ikke har mulighet til å kjøpe dette inn/betale for aktuelle lisenser. Enkelte viser også til at de har vurdert at et læremiddel kunne vært aktuelt med tanke på særskilt tilrettelegging for en eller noen få elever, men at læremiddelet inngår i større abonnementspakker der man må kjøpe lisens enten for en hel klasse eller en hel skole. Da blir kostnaden så høy at det ikke kan forsvares å kjøpe det inn kun med tanke på noen få elever. Generelt vises det til at enten kommunen eller skolen tar et valg med tanke på hvilke lisenser man vil ha, og da er det gjerne vanskelig å få gjennomslag for ytterligere lisenskostnader til læremidler man ikke allerede har tilgang til.

Flere av de intervjuede viser i denne forbindelse til at det både kan være en utfordring og en fordel at læremidler og særskilte tilpasninger inngår i større pakker med læremidler. Det kan være en fordel dersom man allerede bruker dette læremiddelet, og dermed får tilgang til ytterligere tilpasninger. Imidlertid er det også flere som kommenterer at kommunen i noen tilfeller velger hvilket digitalt læremiddelverk alle skolene i kommunen skal benytte. Man kan for eksempel velge mellom «Skolestudio» fra Gyldendal (som kan inkludere tilgang til Salaby), «Aunivers» fra Aschehaug eller «Skolen» fra Cappelen Damm. Ved én skole blir det vist til at kommunen for en tid tilbake gikk over fra å bruke det digitale læringsuniverset som tilbys av ett forlag, til å benytte det som tilbys av et annet forlag. Det påpekes at dette innebærer at skoler i kommunen ikke vil få tilgang til eventuelle nye tillegg, tilpasninger eller annet som blir utviklet som del av læringsuniverset de ikke lengre har lisenser til, og at det er sannsynlig at det går noen år før det igjen er aktuelt å bytte forlag.

«Det er en utfordring med «pakkeløsningene». Vi har presset kommuneøkonomi og kan ikke inngå for mange lisensavtaler med for mange leverandører»
PPT-leder i en kommune

Generelt er det liten kjennskap til læremidlenes kvalitet, men enkelte læremidler fremheves som gode og nyttige

Som det går fram i avsnittene over, er skolelederne og øvrige ansatte ved skoler som er intervjuet, i mange tilfeller ikke kjent med de særskilt tilrettelagte læremidlene som er utviklet med finansiering fra tilskuddsordningen. Dette har gjort det krevende å få innspill om konkrete erfaringer med spesifikke læremidler. I en del tilfeller er det gitt tilskudd til særskilt tilrettelagte elementer som inngår i større læremiddepakker, og i intervju blir det nevnt eksempler på at man er kjent med læremiddelet som sådan, men ikke med de konkrete delene/elementene som er utviklet med finansiering fra tilskuddsordningen. I noen tilfeller blir det imidlertid vist til konkrete erfaringer med de særskilt tilrettelagte læremidlene, og i all hovedsak vises det da til positive erfaringer. Flere av de som ikke er kjent med de ulike læremidlene, kommenterer også at læremidlene ser relevante og nyttige ut basert på tittelen. Kontroller av læremidlenes kvalitet er nærmere omtalt i kapittel 0.

5.5.2 Tilgang til og erfaringer med pedagogiske barnehagemateriell

Den største mangelen oppleves å være manglende informasjon om hva som fins

Som nevnt i kapittel 5.2 er det kun et lite antall prosjekter rettet mot produksjon av barnehagemateriell som har mottatt tilskudd de senere årene. I intervju blir det gitt uttrykk for lite kjennskap til det pedagogiske barnehagemateriell som er utviklet ved hjelp av tilskuddsordningen, til dels med unntak av generell kjennskap til Salaby barnehage.⁴⁴ Det blir også gitt uttrykk for at det er vanskelig å kartlegge hva som finnes fordi man ikke vet hvor man skal lete. I intervju med ansatte i en barnehage opplever de ansatte at den største mangelen knyttet til pedagogisk barnehagemateriell er mangel på informasjon om hva som fins. Også en barnehageeier kommenterer at det absolutt er et behov for mer strukturert informasjon om hva som fins av pedagogisk barnehagemateriell. Både særskilt tilrettelagt materiell og pedagogisk materiell mer generelt. Barnehageeieren kommenterer at dersom hen hadde visst hva som fins, kunne hen ha delt denne kunnskapen med barnehagene.

«Den største utfordringer er at vi ikke vet hvor vi skal lete»
Styrer og pedagogiske ledere i barnehage

Det er også flere av de intervjuede som viser til at de har prøvd å søke opp enkelte av aktørene som har fått tilskudd de siste årene, for å finne ut mer om prosjektene som er under utvikling. De har imidlertid

⁴⁴ Gyldendal mottok i 2021 tilskudd til utvikling av «Vennskap, fellesskap og kommunikasjon i Salaby barnehage.»

ikke lyktes med å finne noen informasjon verken om de aktuelle aktørene eller om prosjektene som har mottatt tilskudd.

I intervju går det fram at flere søker på Statped sine nettsider når de prøver å orientere seg i hva som foreligger av tilrettelagt materiell. Det blir kommentert at dette kunne vært et aktuelt sted å ha oversikt over tilgjengelige læremidler. Andre viser til at Utdanningsdirektoratet gjerne kunne ha informert bedre om materiell som er utviklet ved hjelp av tilskudd, og slik bidratt til at dette ble gjort kjent.

Pris kan være et viktig hinder for innkjøp av særskilt tilrettelagt materiell

I likhet med tilgang til læremidler i skolesektoren, blir det også vist til at pris er en sentral faktor når det gjelder tilgang til pedagogisk barnehagemateriell. Økonomi opplyses i mange tilfeller å være en hindring for at barnehagen kan kjøpe inn særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell. Det blir i intervju pekt på konkret materiell som barnehagen gjerne skulle hatt tilgang til, men at prisen for å få tilgang til dette for høy. Særlig vises det til høye lisenskostnader for pakkeløsninger fra forlag. En barnehageeier viser til en digital pakke som muligens kunne vært aktuell å bruke, men vedkommende peker samtidig på at det er for små deler av pakken de anser som relevant til at lisenskostnadene kan forsvares. I flere intervjuet blir det pekt på at barnehagene bruker det som er gratis, gjerne hentet fra Statped sine nettsider.

I intervju ved en barnehage blir det vist til man under covid-19 fikk gratis tilgang til flere digitale læremidler/pedagogisk materiell og at man da fikk prøvd ut en del materiell og gjort seg noen erfaringer. Til dels var dette veldig nyttig, men når man igjen måtte betale for lisenser blir det vist til at mange barnehager ikke kan ta seg råd til dette. Det blir videre kommentert at det trengs en del utstyr for å kunne bruke digitalt materiell på en god måte, og at dette også er en kostnad som kan bli for stor for mange barnehager.

Få konkrete erfaringer med det pedagogiske barnehagematerialet som er utviklet

Det har de siste årene blitt gitt tilskudd til svært få prosjekter for utvikling av særskilt tilrettelagt pedagogiske barnehagemateriell, og enkelte prosjekter var ikke ferdigstilte i perioden når intervjuene ble gjennomført. I evalueringen har det derfor ikke latt seg gjøre å få konkrete innspill om erfaringer med kvaliteten og relevansen til materialet som er utviklet, basert på brukererfaringer.

5.6 Oppsummering og vurdering

Evalueringen viser at det gjennomgående blir uttrykt et behov for særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell innenfor flere kategorier, fagretninger og tematikker. Vi ser også at det hvert år utvikles læremidler med støtte fra tilskuddordningen. Til en viss grad utvikles det også pedagogisk barnehagemateriell med støtte fra ordningen, men omfanget av dette er lite. Basert på læremiddelprodusentenes innspill om at dette er et krevende område å jobbe med, som krever betydelig innsats med usikker inntjening, er det slik Deloitte vurderer det lite sannsynlig at læremiddelprodusentene ville utviklet de samme læremidlene/materialet uten at de fikk statlig tilskudd til dette. Med andre ord er det sannsynliggjort at tilskuddet har addisjonalitet, selv om det heller ikke innenfor dette delområdet av tilskuddsordningen foreligger informasjon som gjør det mulig å beskrive en kontrafaktisk situasjon og dermed fastslå addisjonaliteten med sikkerhet.

Det arbeides systematisk for å innhente informasjon om behov «der ute», blant annet gjennom jevnlig spørreundersøkelser til praksisfeltet. Til tross for lav svarprosent vurderes dette som hensiktsmessig, da man på denne måten legger til rette for at de som ønsker det kan komme med innspill. Samtidig kan det tenkes at denne metodikken gjerne kan suppleres med andre fremgangsmåter for å få konkrete innspill – og kanskje også skape oppmerksomhet om hva som fins – blant skoleeiere, barnehageeiere, skoler og barnehager. Deloitte vil foreslå å vurdere muligheten for å etablere en eller flere referansegrupper med deltakere fra praksisfeltet, der behov og prioriteringer kan være tema. I en slik referansegruppe vil for eksempel forslag til prioriteringer kunne legges frem for innspill og drøfting, og

det kan være en god arena for forankring av prioriteringene opp mot sektorens behov. I tillegg vil en slik fremgangsmåte kunne bidra til å skape oppmerksomhet rundt tilskuddsordningen og læremidler/materiell som blir utviklet.

Intervjuene som er gjennomført viser videre at prioriteringene knyttet til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell i hovedsak samsvarer godt med de opplevde behovene på skolene og i barnehagene. Likevel er det også på dette delområdet av tilskuddsordningen noe usikkerhet knyttet til effektene av tilskuddet på målgruppen (elever og barn i henholdsvis skoler og barnehager som har behov for særskilt tilrettelegging).

Som nevnt tidligere er målformuleringen for tilskuddordningen rettet mot produksjon av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell. Som påpekt i kapittel 4.6, må man midlertidig gå noe lengre til høyre i resultatkjeden for å vurdere effektene av tilskuddordningen. Brukereffekter av tilskuddsordningen vil for særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell kunne dreie seg om at elever/barn som har behov for det får tilgang til gode, tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell som kan bidra til å sikre en godt tilrettelagt opplæringssituasjon og et godt og likeverdig tilbud i skole eller barnehage. I tillegg er det naturlig å se for seg at bedre tilgang på særskilt tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell vil kunne frigjøre tid hos ansatte i skoler og barnehager som kan komme barna/elevene til gode. Evalueringen gir ikke grunnlag for å vurdere endringer i den konkrete oppfølgingen og opplæringssituasjonen som følge av tilskuddsordningen. Det er likevel en forutsetning for å kunne utløse brukereffekter, at de utviklede læremidlene/pedagogisk barnehagemateriell blir tatt i bruk ved skolene og barnehagene.

Som omtalt tidligere i rapporten er det ingen automatisk korrelasjon mellom det at en tilskuddsordning bidrar til at det blir satt i gang aktiviteter eller utviklet produkter som ikke ville skjedd/blitt utviklet uten tilskuddsordningen (addisjonalitet), og hvorvidt man oppnår ønskede effekter. For at en slik sammenheng skal inntreffe, må forutsetningene være til stede for at det at det blir produsert læremidler og pedagogisk barnehagemateriell skal føre til ønskede bruker- og/eller samfunnseffekter. Også på dette området kan en rekke faktorer påvirke sammenhengen mellom tilskuddets addisjonalitet og effekter, herunder:

- Manglende kjøpekraft/høye priser som medfører at skoler og barnehager ikke tar i bruk produktene som er utviklet
- Manglende kjennskap til produktene som er utviklet, som medfører at de ikke blir tatt i bruk i praksis
- En oppfatning om at produktene ikke holder tilstrekkelig kvalitet og/eller ikke er hensiktsmessige, noe som kan medføre enten at produktene ikke blir tatt i bruk, eller at de blir brukt, men ikke har ønsket effekt for barna/elevene

I kapittel 4.6 så vi at flere av disse hindringene synes å gjøre seg gjeldende når det gjelder effekter innenfor området smale fag. Det samme er etter Deloitte's vurdering tilfelle når det gjelder særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell. Også på dette området er det flere faktorer som fungerer som hindringer med tanke på å oppnå ønskede effekter. Blant disse vil vi særlig trekke frem følgende:

- Det varierer i hvilken grad de intervjuede kjenner til læremidler og til dels også pedagogisk barnehagemateriell som har fått tilskudd, og dermed hvorvidt de er tatt i bruk.
- Pris pekes på som en betydelig barriere med tanke på å ta i bruk læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som blir utviklet.
- Det at tilskudd i flere tilfeller er gitt til utvikling av digitale læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, medfører at en del av de potensielle brukerne ikke ønsker å ta i bruk læremidlene/det pedagogiske barnehagematerialet som utvikles.

- De som har erfaring med læremidler eller pedagogisk barnehagemateriell som er utviklet, har i hovedsak gode erfaringer. Imidlertid kommer det i evalueringen også noen innspill om kvalitetsmessige utfordringer med læremidler som er utviklet. I den grad dette er tilfelle, vil også dette være en faktor som har negativ innvirkning på effektene.

Når det gjelder kjennskapen til læremidlene og det pedagogiske barnehagematerialet som utvikles, henvises det til at det er svært vanskelig å finne informasjon om hva som fins av særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell. Det er tydelige ønsker om bedre systemer for å sikre at skoler og barnehager blir gjort kjent med hva som er utviklet.

De som viser til pris som en barriere, henviser ofte til at mange læremidler/materiell inngår i større pakkeløsninger, noe som opplyses å være «på godt og vondt». «På godt» fordi det betyr at de som allerede har lisenser knyttet til disse pakkeløsningene får tilgang til ytterligere moduler eller tilpasninger. «På vondt» fordi det å måtte kjøpe lisenser til en stor pakke for å få tilgang til en liten del av denne, synes å være en betydelig hindring når det gjelder tilgjengelighet. Dette kan både skyldes prisen i seg selv, det at man må betale for et visst antall lisenser, eller at kommunen eller skolen allerede har valgt en annen og konkurrerende pakkeløsning (gjerne i form av et læringsunivers), og at det da opplyses å være høy terskel for å kjøpe lisens for ytterligere en pakke. Som omtalt i kapittel 3.6.5 har det imidlertid blitt jobbet med piloter for å prøve ut en bruksbasert betalingsmodell for læremidler. En variant av en slik løsning kan sannsynligvis bøte på noen av utfordringene vi nevner her.

Også satsingen på digitale læremidler/materiell synes å være en hindring for at produktene blir tatt i bruk. En skepsis mot det heldigitale ser vi særlig blant barnehagene, der enkelte gir tydelig uttrykk for at det som er utviklet ikke er aktuelt for dem å ta i bruk. Til tross for at prioriteringen av digitale prosjekter ikke er like tydelig på dette området som for området som gjelder smale fag, er dette en faktor som synes å kunne påvirke bruken av produktene og dermed effektene av tilskuddsordningen.

Samtidig som tilskuddsordningens addisjonalitet på dette området synes å være relativt høy, er det med andre ord en del usikkerhet knyttet til effektene også i denne delen av tilskuddsordningen. Hvilke forhold som påvirker effektene, og mulige tiltak for å øke effektene av tilskuddsordningen drøftes ytterligere i kapittel 10.

6 Læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter

Også denne delen av tilskuddsordningen dekker hele utdanningsløpet fra barnehage til videregående opplæring. Ordningen er rettet mot barn og elever fra språklige minoriteter, som har behov for tilpasninger som det ikke er markedsgrunnlag for. I dette kapittelet vurderes tilskuddets addisjonalitet og effekter når det gjelder læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter.

6.1 Innledning

I dette kapittelet går vi nærmere inn på den delen av tilskuddsordningen som dreier seg om utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. Vi retter særlig oppmerksomhet mot følgende problemstillinger:

- Bidrar tilskuddsordningen til å øke tilgangen til læremidler/pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter?
- Dekker læremidlene de største behovene knyttet til barn/elever fra språklige minoriteter?
- Er læremidlene som er utviklet ved hjelp av tilskudd gjort tilgjengelige og benyttes læremidlene i praksis?
- Opplever de som benytter læremidlene at de er relevante og har god kvalitet?

For å besvare disse problemstillingene vil vi blant annet gå nærmere inn på hvilke udekkede behov det er på dette området, og hvordan tilskuddsordningen bidrar til å dekke disse. I denne forbindelse ser vi blant annet nærmere på prosessene som ligger bak prioriteringene som gjøres innenfor denne delen av tilskuddsordningen, og hvordan prioriteringene samsvarer med de behovene som fremkommer gjennom datainnsamlingen. Vi vil også gå nærmere inn på hvilke faktorer som eventuelt kan bidra til å hindre eller fremme effekter av tilskuddet for sluttbrukerne, i form av at barn/elever fra språklige minoriteter får tilgang til og tar i bruk pedagogisk barnehagemateriell/læremidler som de ellers ikke ville hatt.

Først vil vi imidlertid gi en kort introduksjon til denne delen av tilskuddsordningen, ved å si litt om bakgrunnen for ordningen samt presentere noen sentrale nøkkeltall.

6.2 Rundt en tredjedel av rammen tildeles til læremidler og barnehagemateriell for språklige minoriteter

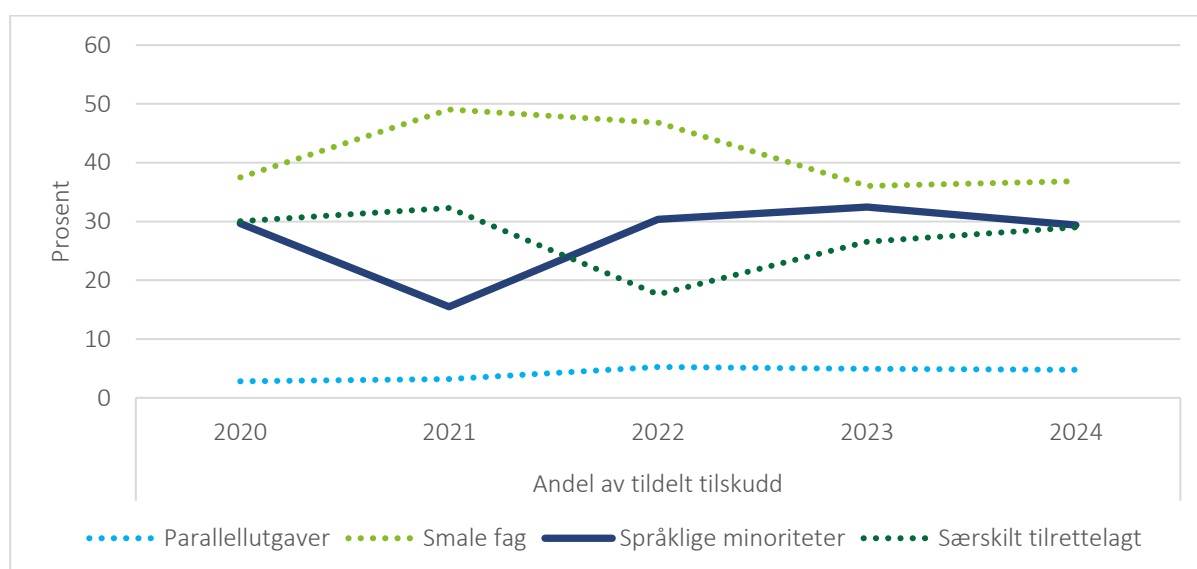
Læremidler og pedagogisk barnehagemateriell til språklige minoriteter er et av de fire områdene det kan gis tilskudd til i tilskuddsordningen. Ifølge Utdanningsdirektoratets utlysning av tilskudd i 2024, gjelder ordningen for «innvandrede minoritetsspråk». Det kan søkes tilskudd til å produsere læremidler eller pedagogisk barnehagemateriell tilpasset gjeldende læreplanverk eller rammeplan for barnehagen. Utdanningsdirektoratet skriver i utlysningen sin at de prioriterer prosjekter som støtter opp om og

bygger på det språklige og kulturelle mangfoldet, ettersom flerspråklige barn er en variert gruppe med ulik bakgrunn, både kulturelt og språklig.

Læremidler og pedagogisk barnehagemateriell til språklige minoriteter har i likhet med tilskudd til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell (se kapittel 5.2), de siste årene stort sett fått tildelt rundt 30 prosent av den samlede rammen i tilskuddsordningen. Som det går frem av Figur 13 skiller 2021 seg ut når det gjelder læremidler og pedagogisk barnehagemateriell til språklige minoriteter, da kun 15 prosent av den totale rammen gikk til prosjekter innenfor dette området. Deretter har andelen økt igjen. I 2023 ble det gitt ca. 32,5 millioner kroner i tilskudd (32 prosent av total ramme), fordelt på ti prosjekter hos seks ulike aktører. I 2024 var tildelt beløp til dette området relativt likt, med litt over 31 millioner kroner (29 prosent av total ramme). Denne summen var fordelt på ni prosjekter hos åtte ulike aktører. I 2024 var to av prosjektene som fikk tilskudd rettet mot barnehager, mens det i 2023 var kun ett prosjekt som hadde barn i barnehage som hovedmålgruppe.⁴⁵

Figuren under viser utviklingen i prosentvis fordeling av rammen på de fire delområdene i tilskuddsordningen i perioden 2020-2024, med språklige minoriteter fremhevet.

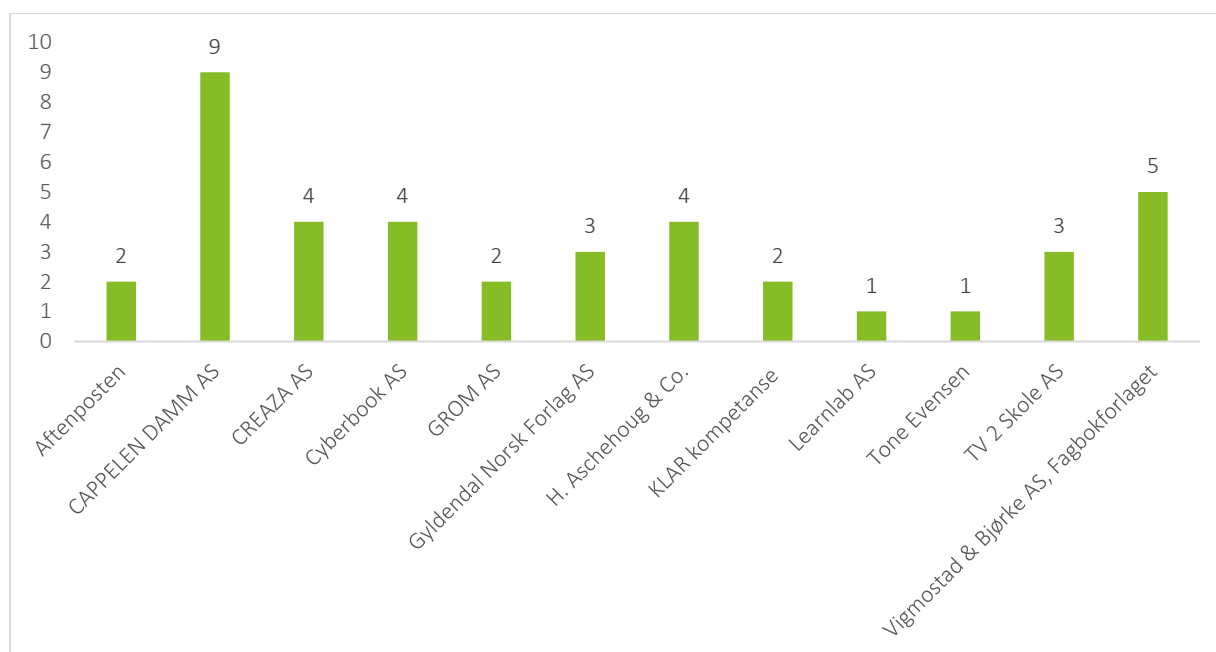
Figur 13: Prosentvis fordeling av rammen. Språklige minoriteter. 2020-2024



Også når det gjelder læremidler og pedagogisk barnehagemateriell til språklige minoriteter er det en forholdsvis begrenset gruppe forlag/læremiddelutviklere som står for de fleste av prosjektene som får innvilget tilskudd. Av 40 prosjekter som har mottatt tilskudd i perioden 2020 til 2024 har fem aktører stått for 26 av prosjektene. Særlig Cappellen Damm utmerker seg som en aktør som har mottatt tilskudd til flere prosjekter innenfor kategorien *læremidler til språklige minoriteter*.

⁴⁵ Årene 2022 til 2024 var det henholdsvis tre, to og fem søknader som omhandlet utvikling av pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter.

Figur 14: Antall prosjekter fordelt på tilskuddsmottakere. Språklige minoriteter, 2020-2024



6.3 Det gjøres årlige prioriteringer av blant annet aldersgrupper og fag i tilskuddsordningen

I årlige utlysninger av tilskuddsordningen fremgår årets prioriteringer for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. Frem til 2021 var det felles prioriteringer for pedagogisk barnehagemateriell og læremidler til språklige minoriteter, men fra 2022 har prioriteringene blitt fremstilt adskilt.

Prioriteringer innenfor læremidler og pedagogisk barnehagemateriell til språklige minoriteter opplyses å være basert på en rekke datakilder, slik som SSB, fraværstatistikk, nye læreplaner, Utdanningsdirektoratets rundskriv, gjennomføringsstatistikk og hvem som tidligere har fått tilskudd. NAFO er involvert i prioriteringene på området knyttet til språklige minoriteter. I intervju forteller representanter fra NAFO at prioriteringene som gjelder læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter dels er basert på dialog med feltet og dialog med andre i NAFO. Det blir opplyst at man tilpasser og reviderer prioriteringene hvert år ut ifra samfunnsutvikling og behov. Det blir blant annet vist til at det for eksempel kan være at det kommer mange flyktninger et år som snakker et spesifikt språk som det ikke finnes noe materiale på, og at man da vil tilpasse prioriteringene til å møte behovet. Videre fremheves det at man prøver å legge opp til en logisk oppbygning av prioriteringene, for eksempel at Vg1 prioriteres det ene året og Vg2 det neste, og ikke omvendt eller at kun ett av trinnene blir prioritert. Representanter fra NAFO kommenterer i intervju at de gjerne skulle hatt et mer systematisk grunnlag for å utarbeide prioriteringene for både pedagogisk barnehagemateriell og læremidler. De har imidlertid erfart at for eksempel bruk av spørreundersøkelser for å innhente innspill, har begrenset verdi på dette feltet. Dette skyldes både lav svarprosent, men også at kompetansen på området generelt er relativt lav, noe som reduserer verdien av innspillene. Derfor baserer de seg på de kildene som foreligger, og henter inn innspill gjennom dialogen de har med sektoren i forbindelse med blant annet kompetansehevingstiltak og andre treffpunkt.

6.3.1 Læremidler for språklige minoriteter

Prioriteringene for læremidler til språklige minoriteter har fra 2021 til 2024 blant annet vært rettet mot ulike aldersgrupper og fag. Prioriteringene for 2021 hadde et særlig fokus på ungdomstrinnet og videregående opplæring, mens prioriteringene i 2022 til 2024 har vært rettet mot alle trinn i skolen, fra grunnskole til yrkesfaglig opplæring på videregående. Fra 2021 til 2024 har flere spesifikke fag blitt prioritert, slik som kristendom, religion, livssyn og etikk, naturfag og matematikk. Også tilrettelegging

og videreutvikling av eksisterende læremidler har blitt prioritert. Læremidler som gir støtte på en rekke språk har også blitt prioritert. En mer detaljert fremvisning av prioriteringene er presentert i Tabell 4.

Tabell 4: Prioriteringer - læremidler for språklige minoriteter. 2021-2024

År	Prioriteringer for læremidler til språklige minoriteter
2024 ⁴⁶	• Prosjekter som gjelder oversetting og tilpassing av eksisterende læremidler fremfor nyutvikling. • Læremidler som gir støtte på flere av følgende språk ble også prioritert: arabisk, tigrinja, somali, kurdisk kurmanji, dari, pashto, tyrkisk, polsk, swahili, russisk og ukrainsk. Grunnskole: • Læremidler i naturfag/og eller samfunnsfag for mellomtrinnet • Læremidler som støtter arbeid med de tverrfaglige temaene folkehelse og livsmestring og/eller demokrati og medborgerskap Videregående skole • Læremidler i helseservicefag eller helsearbeiderfag • Læremidler i fellesfaget samfunnskunnskap • Læremidler i fellesfaget naturfag
2023 ⁴⁷	• Læremidler i grunnleggende norsk for språklige minoriteter for elever på barnetrinnet, herunder grunnleggende lesing og skriving for elever som kan lite norsk. Prosjekter hvor læremiddelet vil være på både bokmål og nynorsk vil prioriteres. • Læremidler til yrkesfaglig opplæring. Læremidler for teknikk og industriell produksjon, og salg, service og reiseliv prioriteres. • Tilrettelegging/videreutvikling av eksisterende læremidler for grunnskole og videregående skole, slik at de støtter minoritetsspråklige elever. • Grunnet situasjonen i Ukraina var språkene ukrainsk og russisk høyt prioritert. Læremidler som gir støtte til på flere av følgende språk ble også prioritert: arabisk, tigrinja, somali, kurdisk kurmanji, dari, pashto, tyrkisk, polsk og swahili.
2022 ⁴⁸	• Læremidler i grunnleggende norsk for språklige minoriteter for elever på barnetrinnet, herunder grunnleggende lesing og skriving for elever som kan lite norsk. • Læremidler i matematikk for nyankomne elever med kort skolebakgrunn på 5.-7. trinn. • Læremidler i kristendom, religion, livssyn og etikk (alle trinn). • Læremidler til yrkesfaglig videregående opplæring. Læremiddel for bygg- og anleggsteknikk og restaurant og matfag var prioritert. • Tilrettelegging/videreutvikling av eksisterende læremidler for grunnskole og videregående skole, slik at de støtter minoritetsspråklige elever. • Læremidler som gir støtte på flere av følgende språk ble også prioritert: arabisk, tigrinja, somali, kurdisk kurmanji, dari, pashto, tyrkisk, polsk og swahili.
2021 ⁴⁹	• Læremidler til læreplan i morsmål for språklige minoriteter. • Læremidler til læreplan i norsk for språklige minoriteter med kort botid i Norge – videregående opplæring til bruk i sammenholdte klasser. • Begynneropplæring i engelsk for elever på ungdomstrinnet og i videregående opplæring. • Læremidler som gir støtte på flere av følgende språk ble også prioritert: arabisk, tigrinja, somali, kurdisk kurmanji, dari, pashto, tyrkisk, polsk og swahili.

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet 2024f.

⁴⁷ Utdanningsdirektoratet 2023e.

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet 2022f.

⁴⁹ Utdanningsdirektoratet 2021b.

6.3.2 Pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter

Prioriteringene for pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter har fra 2021 til 2024 vært rettet mot barnehagemateriell som gir støtte på en rekke språk. Oversettelse av trykte bøker for barnehagebarn, samt flerspråklige bøker hvor norsk og minoritetsspråket brukes parallellt har også vært en prioritering i flere år. Også konkrete tema i rammeplanen, som fagområdet etikk, religion og filosofi har vært prioritert. Materiell som inviterer barn til å være språklige aktive, konkrete og tilrettelegging/videreutvikling av eksisterende materiale har også vært prioriteringer. En mer detaljert fremvisning av prioriteringene er presentert i Tabell 5.

Tabell 5: Prioriteringer - pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. 2021-2024

År	Prioriteringer for pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter
2024 ⁵⁰	- Oversettelse av trykte barnebøker for barnehagebarn. Flerspråklige bøker der både norsk og minoritetsspråket er brukt parallellt, vil bli prioritert. - Materiell som støtter arbeidet med fagområdet etikk, religion og filosofi i rammeplan for barnehagen. - Materiell som støtter arbeidet med kulturelt mangfold i fagområdet nærmiljø og samfunn. - Flerspråklig pedagogisk barnehagemateriell som inviterer barn til å være språklig aktive. Utvikling av konkrete som støttemateriell vil også bli vurdert. - Pedagogisk barnehagemateriell som gir støtte på flere av følgende språk ble også prioritert: arabisk, tigrinja, somali, kurdisk kurmanji, dari, pashto, tyrkisk, polsk, swahili, russisk og ukrainsk
2023 ⁵¹	- Oversettelse av trykte barnebøker for barnehagebarn. Flerspråklige bøker der både norsk og minoritetsspråket er brukt parallellt, vil bli prioritert. - Tilrettelegging av materiell som støtter arbeidet med fagområdet etikk, religion og filosofi i rammeplan for barnehagen. - Tilrettelegging/videreutvikling av trykt eller digitalt flerspråklig pedagogisk barnehagemateriell. - Grunnet situasjonen i Ukraina var språkene ukrainsk og russisk høyt prioritert. Pedagogisk barnehagemateriell som gir støtte til på flere av følgende språk ble også prioritert: arabisk, tigrinja, somali, kurdisk kurmanji, dari, pashto, tyrkisk, polsk og swahili.
2022 ⁵²	- Oversettelse av trykte barnebøker for barnehagebarn. Flerspråklige bøker der både norsk og minoritetsspråket er brukt parallellt, vil bli prioritert. - Materiell som støtter arbeidet med fagområdet etikk, religion og filosofi i barnehagen. - Pedagogisk barnehagemateriell som gir støtte på flere av følgende språk ble også prioritert: arabisk, tigrinja, somali, kurdisk kurmanji, dari, pashto, tyrkisk, polsk og swahili.
2021 ⁵³	- Oversettelse av egen litteratur som har tilknytning til rammeplan for barnehagen – både trykte og digitale med lyd. - Pedagogisk barnehagemateriell som gir støtte på flere av følgende språk ble også prioritert: arabisk, tigrinja, somali, kurdisk kurmanji, dari, pashto, tyrkisk, polsk og swahili.

⁵⁰ Utdanningsdirektoratet 2024f.

⁵¹ Utdanningsdirektoratet 2023e.

⁵² Utdanningsdirektoratet 2022f.

⁵³ Utdanningsdirektoratet 2021b.

6.4 Det er til dels stort behov for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter

6.4.1 Behov for læremidler for språklige minoriteter

Det er stort og variert behov for læremidler

Blant de intervjuede både fra grunnskole og videregående uttrykkes det et stort behov for aldersadekvate læremidler for minoritetsspråklige elever. Det fremheves at det er utfordrende å finne en god balanse mellom det faglige nivået og det språklige, og det språklige må tilpasses eleven uten at det blir for «barnslig». Flere av de intervjuede peker også på at læremidler med lett språk ofte også har for lett innhold. Det pekes på at det er behov for en forenkling av språket for å tilpasse formidlingen av faget, men at man samtidig må ivareta det faglige nivået til eleven. Lærere i videregående opplæring viser også til at enkelte læremidler som er tilpasset deres målgruppe, kun er en kortere versjon av det ordinære læremiddelet. De påpeker at læremidler for språklige minoriteter ikke må gå på bekostning av faglig innhold. Det faglige innholdet må holdes likt, mens språket tilpasses målgruppen.

«Vi opplever ofte at læremidlene blir så enkle i språket at det blir barnslig – det er vanskelig å få det enkle språket aldersadekvat.»

Lærere ved en videregående skole

De intervjuede peker på at man i mange tilfeller enten må benytte seg av læremidler som er ment for en yngre aldersgruppe, eller læremidler som er utviklet for en eldre aldersgruppe, fordi materialet som er utviklet for språklige minoriteter er begrenset. En lærer med ansvar for velkomstklassen ved en grunnskole, forteller at de benytter seg av læremidler som er utviklet til voksenopplæringen i undervisning av minoritetsspråklige elever på 3.-7. trinn. Læreren viser til at de savner læremidler tilpasset denne målgruppen i fag som naturfag, samfunnsfag, engelsk, KRLE m.v. En avdelingsleder ved

«Hvis det kun blir tynnere bok for å gjøre det lettere, blir vi bekymret. Kapasiteten til elevene er jo den samme som hos andre, men de trenger tilpasset formidling av faget.»

Lærer ved en videregående skole

en videregående skole kommenterer at de i engelskundervisningen i videregående har måttet benytte bøker skrevet for små barn for noen av elevene med dårligere engelskkunnskaper. Avdelingslederen uttrykker at de ikke opplever dette som en tilfredsstillende løsning.

Når det ikke fins tilpasset materiale, er det vanlig at lærerne utvikler eget materiell til bruk i undervisningen, eller tilpasser de læremidlene de har tilgang til. Lærere som er intervjuet fra både grunnskole og videregående skole viser til et stort behov for begrepsforklaringer og ordlister i læremidler for språklige minoriteter. I intervju kommer det fram at lærere bruker mye tid på å utforme ordlister og begrepslister som kan følge med læremidlene de bruker, da de ofte bruker fagspesifikke ord og begreper som kan være vanskelige å forstå for minoritetsspråklige elever. Fra en videregående skole blir det påpekt at frafall er en konsekvens av manglende læremidler tilpasset elevgruppen. Ved skolen ser de at dette er en problemstilling i yrkesfag der det mangler læremidler med nødvendige tilpasninger for elever fra språklige minoriteter. Det blir for vanskelig for elevene å henge med, og dermed er det en del som gir opp.

Det blir også kommentert i intervju at det er et generelt behov for oppdaterte læremidler for språklige minoriteter i henhold til nytt læreplanverk. Videre er det flere som viser til at det er fint at det har begynt å komme læremidler med begrepsoversikter, men dette er det fremdeles stort behov for. Det blir også kommentert at dette behovet ikke alltid er relatert til enkeltfag, men at det for mange minoritetsspråklige elever er utfordrende at de mangler det som omtales som «det allmenakademiske skolespråket», som ikke er å regne som dagligspråk. Dette mangler ofte også hos elever som har bodd

lenge i Norge, og er et behov man i større grad bør være oppmerksom på ved utvikling av læremidler rettet mot denne målgruppen.

Flere av de intervjuede peker på at variasjoner i elevgruppen med minoritetsspråklig bakgrunn har flere implikasjoner for behovet for læremidler. I mange tilfeller har man en variert elevgruppe med ulike språklige nivåer, og det vies til at det da er veldig viktig med variasjon i læremidlene. For eksempel kan det være store variasjoner i hvilken skolebakgrunn elevgruppen har, noe som påvirker behovet for læremidler, og skaper ulike behov og utfordringer.

Prioriteringene samsvarer i hovedsak med opplevde behov, men oversettelser vurderes som mindre relevant

Gjennomgående mener de som er intervjuet at mange av prioriteringene i tilskuddsordningen fremstår som fornuftige, og dekker viktige behov. Når det gjelder grunnskolen, vises det spesifikt til at prioriteringen av læremidler innenfor naturfag og samfunnsfag er positivt. I tillegg fremheves fokus på tverrfaglige tema som bra.

Når det gjelder videregående opplæring mener de som er intervjuet i hovedsak at prioriteringene er gode og viktige. Samtidig trekkes særlig norskfaget og matematikk frem som fag der det også er store mangler og behov, uten at dette er prioritert. Fra ledelsen ved en videregående skole blir det også bemerkt at det er behov for å styrke fellesfagene og yrkesfag generelt på dette området. En skoleeier trekker frem som veldig positivt at prioriteringen gjennom de siste årene har tatt for seg yrkesfag for yrkesfag, og flere bemerker at de er positive og spent på flere av læremidlene som er under utvikling.

«Tilrettelagt engelsk på vg1 er virkelig tiltrengt – bra at det har fått tilskudd. Jeg er også spent på hva som kommer i Liv og helse på vg1 og matte.»
Avdelingsleder på videregående skole

I intervju med representanter fra NAFO bekreftes det at de også har inntrykk av at behovene i videregående opplæring er store innen yrkesfag, men også innen en del studiespesialiserende fag. De kommenterer også at de opplever et savn etter læremidler som kan brukes i ordinær undervisning i videregående skole, slik at alle kan følge samme lærebok, men at de med kortere botid eller mindre erfaring med norsk får en tilpasset versjon av boken med flerspråklig støtte.

Blant ansatte både i grunnskolen og videregående skole uttrykkes det skepsis når det gjelder nytteverdien av oversettelser til utvalgte minoritetsspråk. Dette fordi det ofte vil være noen elever som ikke får læremiddelet på sitt språk. I slike tilfeller vil det være begrenset hvordan læremiddelet kan brukes, blir det kommentert, da det ikke vil egne seg til undervisning i plenum. Et slikt læremiddel vil da først og fremst kunne brukes i mindre grupper, eller ved at eleven tar dette med seg hjem, og enkelte fremhever at oversettelser kan være fremstå som ekskluderende overfor elever med morsmål som ikke inngår i de prioriterte språkene. De intervjuede uttrykker generelt et behov for læremidler som kan brukes av alle elevene.

«Læremidler på ulike morsmål har begrenset relevans. For den enkelte elev kan det være nyttig å bruke på egenhånd, men som lærer ville jeg ikke tatt fram en enkelt lærebok på et morsmål for bare noen få elever.»
Lærer ved en videregående skole

Avdelingsleder ved en videregående skole kommenterer i intervju at de har behov for mer kompetanse hos lærerne når det gjelder hvordan man kan legge til rette for minoritetsspråklige elever. Dette blir

trukket fram som vel så viktig som tilpassede læremidler. Flere av de intervjuede presiserer i denne forbindelse også viktigheten av lærerveiledninger.

En læremiddelprodusent gir i intervju uttrykk for en opplevelse av at det kun er oversettelser som blir prioritert i denne delen av tilskuddsordningen, og at det ikke er mulig å få støtte til nyutvikling. Den aktuelle læremiddelprodusenten er kritisk til dette. I søknadsskjemaet for 2024 blir det også spurt «Hvilke av de prioriterte språkene vil læremiddelet foreligge på ved ferdigstillelse?», med mulighet for å krysse av for inntil elleve ulike minoritetsspråk.

De fleste foretrekker en kombinasjon av trykte og digitale læremidler

I intervju med lærere i grunnskolen kommer det fram at de foretrekker en kombinasjon av trykte og digitale læremidler. Det blir nevnt at digitale læremidler kan være særlig nyttige for minoritetsspråklige elever, da en kan tilpasse det språklige nivået. I tillegg kommenteres det at det er bra at elevene kan få fortløpende tilbakemeldinger og instruksjoner ved bruk av digitale læremidler. Det blir også trukket fram at det er behov for læremidler med lyd støtte. Digitale læremidler vurderes i mange tilfeller som effektive for denne målgruppen, men samtidig pekes det også på at bruk av digitale læremidler kan skape enkelte utfordringer. For eksempel blir det gjennom intervju bemerket at det kan være store variasjoner i de digitale ferdighetene blant elevene. En avdelingsleder med ansvar for innføringsklassen ved en grunnskole, påpeker også at det kan være krevende å bruke nettressurser for elever med begrenset språkkompetanse. Samtidig vises det til at slike nettressurser ofte er viktige i undervisningen.

Fra enkelte læremiddelprodusenter kommenteres det at digitale læremidler ofte er nyttige for denne målgruppen, selv om de aktuelle læremiddelprodusentene er kritiske til at digitale læremidler prioriteres innen andre delområder av tilskuddsordningen. En aktør fremhever spesielt nytteverdien av lyd støtte. Samtidig er det også flere læremiddelprodusenter som gir klart uttrykk for at det primært er trykte bøker som etterspørres fra skolene når det gjelder minoritetsspråklige elever.

6.4.2 Behov for pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter

Det er et stort behov for mer billedbøker og konkrete

Ansatte i barnehager viser til at de legger vekt på at materialet de kjøper inn skal være til alle barns fordel, og dette inkluderer minoritetsspråklige barn og barn med spesielle behov. De intervjuede i barnehager uttrykker også et stort behov for mer billedbøker og konkrete, som vil være materiell som alle barna i barnehagen kan benytte seg av uavhengig av språk. Det vises i relativt liten grad til behov for oversettelser.

Flere av de intervjuede sier de savner mer aldersadekvat materiell for språklige minoriteter i barnehagen. To pedagogiske ledere forteller at de savner materiell som er tilpasset de større barna. De forteller at noe av materialet de har funnet for eldre barn er for avansert, og at de ofte må benytte seg av materiale ment for småbarn for denne gruppen. Dersom det pedagogiske barnehagematerialet består av bøker med tekst, presiserer en barnehageeier at disse bøkene må være aldersadekvate, slik at en har tilgang til andre bøker for de eldre barna enn for de yngste. Fra en barnehage blir det uttrykt et sterkt ønske om bedre tilgang på billedbøker. Det blir vist til at dette gjerne kan være billedbøker med tema kultur, etikk og religion. I tillegg er det behov for billedbøker knyttet til viktige tema barnehagene skal jobbe med, som naturfag, verdensrom, insekter osv. Behovet for faktabaserte billedbøker opplyses å være stort.

«Barnehagen benytter seg av mye enkle bilder [...]. I tillegg bruker barnehagen tegn til tale, slik som spise og tørst, samt en del fortellerkort.»
Pedagogiske ledere i en barnehage

I intervju med ansatte i barnehager peker flere på at det de har mest behov for er materiale de kan bruke i den daglige kommunikasjonen med barna. Flere av de intervjuede viser til at de utvikler sitt eget materiale i barnehagene. Foruten dette har de hatt nytte av språkpakker en kan kjøpe inn, som består av konkret språkmateriell som bilder, spill, gjenstander, tavler osv., samt digitale apper som kan hjelpe de ansatte med å oversette ord til barnas morsmål, og digitale kommunikasjonsverktøy.

Representantene fra NAFO presiserer i intervju at det ikke bare er behov for pedagogisk materiell i barnehagene, men at også behovet for veiledning er stort. Flerkulturell pedagogikk er et område mange barnehager ikke har spisskompetanse på eller ikke helt vet hvordan de kan konkretisere. Dette medfører også at man ikke alltid klarer å identifisere hvilke behov man har for tilpasset materiell. Også blant de ansatte i barnehage som er intervjuet blir det lagt vekt på behovet for veiledning og kompetanseheving, vel så mye som materiell i seg selv.

Prioriteringene opplever bare delvis å samsvare med behovene

De intervjuede som jobber i barnehage sier seg stort sett enig i prioriteringene i tilskuddsordningen, og særlig det at det er fokus på konkrete trekk fram som positivt. Samtidig kommer det også en del innspill der det vises til prioriteringer som ikke oppleves å samsvare med behovene.

Flere av de intervjuede som jobber i barnehage uttrykker skepsis mot prioriteringen som gjelder oversettelser. Dette begrunner de med at nytten av disse vil avhenge av de ansattes språkkunnskaper, i tillegg til at oversettelser kun treffer noen av barna. Det ble også poengtert at oversettelser ofte treffer større språk, mens de barna som har et smalere språk faller utenfor. Enkelte kommenterer at det er uaktuelt for barnehagen å benytte for eksempel barnebøker som er oversatt til noen språk, så lenge flere av barna har andre morsmål. Enkelte av de intervjuede fremhever at tilgang til gode billedbøker er et større behov enn oversettelser, og at disse kan brukes på en mye mer inkluderende måte.

Representanter fra NAFO som er intervjuet i forbindelse med denne evalueringen, har et litt annet syn på oversettelser. De forteller i intervju at de kjenner til skepsisen blant de ansatte i barnehager når det gjelder oversettelser. De forteller blant annet at de har fått tilbakemelding fra barnehager om at de ikke vil benytte seg av en ressurs som foreligger på flere språk, fordi ett eller flere av språkene de har i barnehagen faller utenfor. Representantene fra NAFO forteller at de ser litt annerledes på dette, og sier at det er mye som kan gjøres med en ressurs selv om den ikke fins på alle barnas språk. De forteller at de i NAFO jobber mye med veiledning om det kulturelle blikket ut mot barnehagene, og at flerkulturell pedagogikk er mye mer enn språk. De forteller også at ressurser på ulike språk er gunstige for foreldresamarbeidet, og at de ikke utvikles kun for bruk i barnehagene. Samtidig legger representantene vekt på at de har stort fokus på konkrete, og at dette er en inkluderende måte å jobbe på som barnehagene benytter seg mye av.

Preferanse for fysisk materiell til bruk i barnehage

Flere av de intervjuede fra barnehager forteller at de foretrekker trykte bøker og fysisk materiell til bruk i barnehagen, og at de bruker lite digitalt materiell. I intervju med styrer og fagleder fra en barnehage, sier de at digitale verktøy som iPad eller liknende ofte blir mer voksenstyrt, og at de derfor foretrekker trykte bøker som oppleves som mer tilgjengelige for barna, og som også vurderes å være mer samlende i barnegruppen. Enkelte kommenterer også at de ønsker trykte bøker fordi dette er noe barna kan låne med seg hjem. Enkelte kommenterer også at trykte bøker gjerne kan lånes gjennom biblioteket, og at barnehagen dermed vil kunne unngå ekstra kostnader. En barnehageeier legger vekt på at de ønsker en variasjon av digitalt og fysisk barnehagemateriell.

«Vi ønsker ikke å sitte med en iPad i barnegruppen. Vi foretrekker fysiske bøker.»
Pedagogiske ledere i en barnehage

Representantene fra NAFO forteller at de helt bevisst har fokusert mer på konkrete og trykte bøker da dette favner bredt. De forteller at det blir en avveining mellom digitalt og fysisk. Digitale verktøy åpner for mange muligheter i det flerspråklige, men er kostbart for barnehagene å kjøpe inn.

6.5 Tilgang til og erfaring med læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter varierer

Som omtalt tidligere har Utdanningsdirektoratet på sin nettside en oversikt over hvilke prosjekter som har fått tildelt tilskudd. I tillegg har NAFO en oversikt som omfatter mange av læremidlene som er rettet mot språklige minoriteter. Det foreligger likevel ingen fullstendig oversikt over tilgjengelige læremidler eller pedagogisk barnehagemateriell innenfor dette området. Nærmere informasjon om læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som er utviklet, er normalt tilgjengelig via nettsiden til læremiddelprodusenten. Et stort flertall av de Deloitte har intervjuet peker på at bedre oversikter over hva som fins, hadde vært nyttig. I tillegg trekkes kostnad frem som en barriere for å ta i bruk det som utvikles.

6.5.1 Tilgang til og erfaring med læremidler for språklige minoriteter

Det er begrenset kjennskap til og bruk av det som er utviklet med tilskudd

De som er intervjuet i både grunnskolen og videregående opplæring, har hørt om noen av læremidlene som har fått tilskudd, men i varierende grad. Det blir trukket fram at enkelte av læremidlene som har fått tilskudd ikke oppleves å treffe målgruppen i tilstrekkelig grad, og at det derfor er begrenset hvor mye de er tatt i bruk. Dette kunne for eksempel skyldes at læremiddelet hadde for avansert språk for målgruppen, eller at læremiddelet ikke oppleves å holde tilstrekkelig kvalitet. Noen av læremidlene som har fått tilskudd ble derimot trukket fram som veldig gode av både ansatte i grunnskolen og i videregående opplæring. En av lærerne fortalte i intervju at de hadde erfaring med tre læremidler som er utviklet med tilskudd. Læreren fortalte at to av disse læremidlene hadde noe begrenset nytte for dem, fordi læremidlene forutsatte at elevene har et norsk ordforråd fra før av, noe deres elevgruppe ikke nødvendigvis har. Det tredje læremiddelet hadde de gode erfaringer med, men da som et supplement i undervisningen, og ikke som hovedverk i faget.

«Vi har ikke noen kjennskap til de læremidlene som har fått tildelt tilskudd.»

Fire lærere fra en videregående skole

En avdelingsleder på en videregående skole kommenterer at hen ikke var klar over læremidlene som har fått tilskudd de siste årene. Flere av disse ser nyttige ut, blir det påpekt.

En skoleeier påpeker også i intervju at det er mye på listen over det som har fått tilskudd som ser veldig lovende ut, men de kjente ikke til materialet. Samme skoleeier forteller i intervju at de benytter to av læremidlene som har fått tilskudd i skolen, og at de har gode erfaringer med disse. De visste derimot ikke om at disse også hadde tilpasninger rettet mot språklige minoriteter.

Vanskelig å holde oversikt over hva som finnes

Flere av de intervjuede fra både grunnskole og videregående forteller at det er vanskelig å holde oversikt over hvilke læremidler som er tilgjengelig for minoritetsspråklige elever. Flere av de intervjuede fortalte

«Det er vanskelig å få oversikt over hva som er tilgjengelig. For å finne relevante læremidler må vi søke hos de ulike forlagene. Det er en jungel der ute.»
Representanter for vgs med høy andel minoritetsspråklige elever

at det krever mye arbeid å holde oversikt over hva som fins, og at det er enormt mye informasjon å forholde seg til. Det er mye bruk av google, blir det kommentert, og en av de intervjuede beskriver det som en «jungel». En lærer for en

velkomstkasse i grunnskolen opplever at forlagene har god informasjon på sine nettsider om hvilket materiale som er tilgjengelig innen norsk som andrespråk, men at målgruppen ikke kommer like tydelig fram.

En lærer påpekte at lærere bruker fritiden sin til å finne tips og informasjon om tilgjengelig materiale, blant annet på sosiale medier og i ulike fora.

Enkelte læremiddelprodusenter kommenterer at Skolekassa er en kanal som benyttes for å synliggjøre læremidler for språklige minoriteter. Dette bekreftes av NAFO, som har redaktøransvar for nettsiden «Skolekassa.no». Dette er en elektronisk portal som har elever med kort botid i Norge og elever med norsk som et andrespråk som målgruppe.⁵⁴ I nettportalen kan man velge å få informasjon på ulike språk, og man kan velge mellom grunnskole, voksenopplæring og innføringsklasse/ kombinasjonsklasse ved videregående skole. Videre kan man velge ulike fag og få opp lenker til læremidler samt informasjon om eventuelle behov for lisenser/pålogging. Det er også nyhetssaker der nye læremidler presenteres (se utsnitt fra nettsiden over). Fra NAFO blir det kommentert at læremiddelprodusenter på dette området bes om å sende lenke til ferdig utviklede digitale læremidler når disse er ferdige. I tilknytning til søknadsskjemaet som benyttes for å søke om tilskudd til utvikling av læremidler for språklige minoriteter, står følgende:

Figur 15: Utsnitt fra Skolekassa.no



(...) Alle prosjekter som får tilskudd i fag og språk som er tilgjengelige på skolekassa.no, vil bli synliggjort på skolekassa.no når de foreligger. Enkelte læremiddelprodusenter velger å gjøre deler/komponenter av sine læremidler vederlagsfritt tilgjengelige gjennom skolekassa.no.

I sluttrapporteringsskjema er du forpliktet til å oppgi informasjon om læremiddelet med tanke på deling på skolekassa.no.⁵⁵

Til tross for at dette er et krav, opplyses det at det varierer i hvilken grad NAFO mottar lenker til læremidlene når de er ferdigstilte. I tillegg pekes det fra NAFOs side på at det er noen læremiddelprodusenter som kun oppgir lenke til forlagets hjemmeside, slik at man selv må lete videre etter det aktuelle læremiddelet. Det vises til at det ikke er noen systematisk oppfølging eller kontroll knyttet til kravet om at læremiddelprodusentene skal sørge for informasjon om læremiddelet gjennom Skolekassa, noe som medfører at innholdet der er ufullstendig.

Ingen av skolene eller skoleeierne som er intervjuet, viser til Skolekassa.no som et sted de ser etter informasjon om læremidler.

⁵⁴ Skolekassa.no ble opprettet i februar 2016. Kunnskapsdepartementet besluttet at det skulle åpnes en elektronisk portal med læringsressurser og læremidler for asylsøkere og flyktninger med rett til opplæring etter opplæringsloven. Formålet med Skolekassa er å gjøre digitale læremidler og læringsressurser tilgjengelige, slik at de kan fungere som støtte og supplement i opplæringstilbudet. Nettportalen fungerer som en lenkesamling. (Kilde: Skolekassa.no. Om skolekassa. <https://skolekassa.no/om/>).

⁵⁵ Utdanningsdirektoratet. 2024a.

Kostnad er viktig, men ikke avgjørende

Blant de intervjuede fra både grunnskolen og videregående skole blir også kostnad trukket fram som en viktig faktor for tilgjengelighet. Det blir trukket fram som uheldig at en ved bruk digitale læremidler gjerne må kjøpe gruppelicens, selv om en kun har behov for én lisens. Gjennomgående kommenteres det at man alltid må gjøre en vurdering av kostnaden ved et læremiddel, og at man må prioritere. De intervjuede i videregående opplæring understreker samtidig at kostnad ikke nødvendigvis er avgjørende.

6.5.2 Tilgang til og erfaringer med pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter

Lite kjennskap til det som er utviklet med tilskudd

De intervjuede fra barnehage kjenner i liten grad til det pedagogiske barnehagematerialet som har fått tilskudd de senere årene. Samtidig blir det påpekt at det er gitt tilskudd til relativt lite pedagogisk barnehagemateriell, sett opp mot læremidler. Flere av de intervjuede påpeker at de ikke ville visst hvor de skulle funnet fram til dette. Det eneste unntaket er Salaby barnehage, som enkelte kjenner til eller har erfaring med. Flere nevner i intervju at det som er utviklet virker å være aktuelt for dem, og at de kanskje ville tatt det i bruk hadde de hatt kjennskap til det. Enkelte nevner at de vil undersøke dette nærmere i etterkant av intervjuet med Deloitte.

Representanter fra NAFO påpeker i intervju at det finnes lite pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter, og at dette kan være med å forklare hvorfor barnehagene ikke kjenner til det materialet som fins. De forklarer dette med at barnehagene er vant til å måtte utvikle eget materiale, siden det som fins er så begrenset, og at de da gjerne ikke leter etter materiale som allerede er utviklet dersom de har behov for noe.

Vanskelig å holde oversikt over hva som finnes

Blant de intervjuede fra barnehage blir det sagt at det er vanskelig å holde oversikt over hvilket pedagogisk barnehagemateriell som er tilgjengelig for minoritetsspråklige barn. Det blir uttrykt et ønske om at man i større grad benytter seg av de kanaler som allerede fins for å spre fagstoff til barnehager, for å nå ut med mer informasjon om tilgjengelig materiale.

Nettportalen Skolekassa.no (se kapittel 6.5.1) omfatter kun skole, og det er ikke utviklet noen tilsvarende løsning for barnehage.

Kostnad er en avgjørende faktor

Blant de intervjuede i barnehage blir kostnad trukket fram som en avgjørende faktor for hvorvidt de har mulighet til å ta i bruk pedagogisk barnehagemateriell. Når det gjelder innkjøp, blir det trukket fram at barnehagene prioriterer å kjøpe det som kan gi mest utbytte for flest mulig barn. En barnehagestyrer nevner også tid til implementering som et mulig hinder for å kunne ta i bruk nytt pedagogisk barnehagemateriell. Barnehagestyreren kommenterer at det ofte kan være en utfordring at barnehagen ikke har tid til å implementere nye verktøy i ansattgruppen, og at dette kan være et vel så stort hinder for å ta i bruk nytt materiale som kostnad i seg selv. En barnehageeier påpeker også i intervju at det ikke er alle deres barnehager som har minoritetsspråklige barn til enhver tid. I disse tilfellene vil det kjøpes inn materiale som bare blir brukt en periode, og dette vil være vanskelig å prioritere.

6.6 Oppsummering og vurdering

Evalueringen indikerer at det fremdeles er et stort behov for både læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. Denne konklusjonen er basert på kvalitative data, og kan ikke generaliseres. Samtidig er tilbakemeldingene gjennom intervju så gjennomgående at det er god grunn til å anta at manglende læremidler og materiell er noe som også gjelder ut over de aktørene som er intervjuet. En av tilbakemeldingene som går igjen i både barnehage, grunnskole og videregående opplæring, er behov for aldersadekvate læremidler og barnehagemateriell. Det vises til at en ofte må bruke materiale som er tiltenkt en annen aldersgruppe, og at dette er en utfordring. I barnehagene

etterspørres det i stor grad tilpasset materiale som kan brukes av alle barna i barnehagen, mens det i skolen etterspørres læremidler som tilsvarer det læremiddelet resten av klassen bruker, men som er tilpasset språklige minoriteter. Det at flere informanter fremhever viktigheten av at pedagogisk barnehagemateriell, og til dels også læremidler, i størst mulig grad bør kunne brukes av «alle», samtidig som det er tilpasset behovene til barn/elever fra språklige minoriteter, er noe vi kommer tilbake til i kapittel 10. Dette kan synes å være et paradoks, da tilskuddsordningen nettopp skal bidra til utvikling av produkter der det ikke er markedsgrunnlag. Dersom produktene som utvikles kan brukes så bredt som enkelte synes å ønske, kan man spørre seg hvorvidt dette er å regne som et kommersielt produkt som dermed ikke er støtteberettiget.

I intervjuene som er gjennomført med skoler og barnehager, ser vi at prioriteringene for tilskudd samsvarer relativt godt med opplevde behov, og det produseres dermed læremidler og til dels også pedagogisk barnehagemateriell som bidrar til å dekke sektorens behov. Det pekes likevel også på noen behov som ikke er dekket gjennom prioriteringene, og det uttrykkes en generell skepsis når det gjelder nytten av rene oversettelser. Enkelte av informantene gir også uttrykk for at man ikke ønsker å benytte oversettelser så lenge noen barn/elever ikke får dekket sitt morsmål. Dette kan medføre at læremidler/materiell som utvikles ikke blir tatt i bruk. Fokuset på oversettelser i utlysningen av tilskuddsordningen, og prioriteringene, synes dermed å være noe i utakt med de behovene som uttrykkes fra praksisfeltet. En rekke kilder blir lagt til grunn for prioriteringene, om enn noe usystematisk. Deloitte vil foreslå at man øker den systematiske dialogen med sektoren rundt dette temaet. Spørreundersøkelser har tidligere vist seg å gi lite merverdi. Deloitte vil derfor foreslå en annen fremgangsmåte for å sikre systematisk dialog med sektoren. Vi mener en mulig tilnærming kan være å opprette referansegrupper bestående av representanter for skoleeiere/barnehageeiere og/eller skoler/barnehager med en del erfaring på området. I en slik referansegruppe vil for eksempel forslag til prioriteringer kunne legges frem for innspill og drøfting, og det kan være en god arena for forankring av prioriteringene opp mot sektorens behov. I tillegg vil en slik fremgangsmåte kunne bidra til å skape oppmerksomhet rundt tilskuddsordningen og læremidler/materiell som blir utviklet.

Evalueringen vier at skoler og barnehager til dels har begrenset kjennskap til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som er utviklet ved hjelp av tilskudd. Dette til tross for at læremidlene/det pedagogiske barnehagematerialet synes å samsvare godt med behovene som blir uttrykt fra skolene og barnehagene. Representantene for skole og barnehager uttrykker i flere tilfeller at prosjektene ser interessante og nyttige ut når de får fremlagt oversikter over tildelinger, og at dette er læremidler/pedagogisk barnehagemateriell de kunne tenkt seg å prøve ut hvis de bare var kjent med at de eksisterte.

Som omtalt tidligere i rapporten, er det ikke slik at tilskudd som har høy addisjonalitet også nødvendigvis har høy måloppnåelse med hensyn til ønskede effekter. Det at tilskuddet bidrar til aktiviteter og produkter som ikke ville blitt realisert uten tilskuddet, tilsier at tilskuddet har addisjonalitet. Dette er også tilfelle for denne delen av tilskuddsordningen, da det jevnlig blir tilgjengeliggjort nye produkter som er finansiert gjennom ordningen. Som omtalt tidligere, uttrykker læremiddelprodusentene på generelt grunnlag at tilskuddet har vært vesentlig for utvikling av disse læremidlene/det pedagogiske barnehagematerialet. Med andre ord er det sannsynliggjort at tilskuddet har addisjonalitet, selv om det heller ikke innenfor dette delområdet av tilskuddsordningen foreligger informasjon som gjør det mulig å beskrive en kontrafaktisk situasjon og dermed fastslå addisjonaliteten med sikkerhet.

Utvikling av nye produkter i seg selv, resulterer derimot ikke nødvendigvis i ønskede effekter i form av at læremidler og pedagogisk barnehagemateriell tas i bruk av skoler og barnehager, og bidrar til økt kvalitet i opplæringen og læringsutbyttet/læringen til elever og barn fra språklige minoriteter. For videregående skole kan man også se for seg at en effekt av gode, tilpassede læremidler kan være redusert frafall i denne elevgruppen. Deloitte har ikke grunnlag for å vurdere konkrete effekter av at det utvikles læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter, men vil basert på

datagrunnlaget vi besitter rette oppmerksomhet mot noen faktorer som kan påvirke sammenhengen mellom tilskuddets addisjonalitet og effekter. Som omtalt i tidligere kapitler i rapporten kan dette blant annet dreie seg om:

- Manglende kjøpekraft/høye priser som medfører at skoler og barnehager ikke tar i bruk produktene som er utviklet
- Manglende kjennskap til produktene som er utviklet, som medfører at de ikke blir tatt i bruk i praksis
- En oppfatning om at produktene ikke holder tilstrekkelig kvalitet og/eller ikke er hensiktsmessige, noe som kan medføre enten at produktene ikke blir tatt i bruk, eller at de blir brukt, men ikke har ønsket effekt for barna/elevne

I dette kapittelet har vi sett at flere av disse hindringene synes å gjøre seg gjeldende i større eller mindre grad når det gjelder effektene av tilskuddet til utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter.

- Det varierer noe i hvilken grad de intervjuede kjenner til læremidler som har fått tilskudd, og dermed hvorvidt de er tatt i bruk.
- Det varierer hvor godt det som utvikles ved hjelp av tilskudd synes å treffe målgruppen og behovene «der ute».
- Pris og økonomi er til dels også en begrensende faktor, men likevel ikke i samme grad som det blir uttrykt når det gjelder særskilt tilrettelagte læremidler.

Når det gjelder kjennskap til læremidlene som utvikles, er denne varierende til tross for at det på dette området finnes en kanal (Skolekassa.no) som skal benyttes for å tilgjengeliggjøre informasjon om læremidler. Skolekassa.no er imidlertid ikke fullt ut oppdatert, noe som etter Deloitte's vurdering synliggjør viktigheten av å følge opp krav som stilles til læremiddelprodusenter som mottar tilskudd på en systematisk måte. En annen problemstilling Deloitte vil fremheve i denne sammenheng, er at det kun er digitale læremidler som er omfattet av Skolekassa, til tross for at skolene i undersøkelsen i mange tilfeller ønsker en kombinasjon av fysiske/trykte og digitale læremidler. Dette utelukker enkelte læremidler fra oversikten. I tillegg omfatter Skolekassa i begrenset grad læremidler rettet mot videregående skole, der det pekes på store behov, og der det også er gitt tilskudd til flere prosjekter de senere årene. Deloitte mener at det, i tillegg til å vurdere ytterligere oppfølging av kravene om oversendelse av lenker, bør vurderes å gjøre tilpasninger av Skolekassa for å dekke et bredere spekter av målgruppen. I tillegg er det viktig med tiltak for å sikre at Skolekassa er kjent i sektoren.

Når det gjelder bruken av læremidlene og det pedagogiske barnehagematerialet som utvikles, kommer det også frem at det ikke er alt som treffer målgruppa like godt. Flere av de intervjuede forteller at rene oversettelser ikke er nyttig for dem, fordi de trenger materiale som kan benyttes i hele barne- eller elevgruppa, ikke materiale som er rettet mot enkeltspråk. De forteller også at noen av læremidlene som er utviklet med tilskudd ikke treffer deres elevgruppe, fordi språket er for avansert, det faglige nivået ikke treffer eller at læremiddelet etter deres oppfatning ikke holder god nok kvalitet. Dette er også faktorer som bidrar til å redusere effektene av tilskuddsordningen, og som nevnt over kan det være hensiktsmessig å vurdere tiltak for økt systematisering og involvering av praksisfeltet i prosessen som ligger bak prioriteringene.

Samtidig som tilskuddsordningens addisjonalitet på dette området vurderes som relativt god, ved at det utvikles læremidler og til dels også pedagogisk barnehagemateriell som med stor sannsynlighet ellers ikke ville blitt utviklet, er det med andre ord en del usikkerhet knyttet til effektene også i denne delen av tilskuddsordningen.

7 Parallelle utgaver

Tilskudd til parallelle utgaver gis for å oppfylle lovkrav om at læremidler skal foreligge på både bokmål og nynorsk. Ordningen skiller seg fra øvrige deler av tilskuddsordningen ved at den er omgjort til en refusjonsordning med tydelige kriterier for hva som skal til for å være kvalifisert for refusjon. I dette kapitlet rettes det oppmerksomhet mot tilskuddets addisjonalitet og effekter når det gjelder parallelle utgaver.

7.1 Innledning

I dette kapitlet går vi nærmere inn på den delen av tilskuddsordningen som dreier seg om parallelle utgaver. Vi vil særlig legge vekt på følgende problemstillinger:

- Bidrar tilskuddsordningen til å øke tilgangen til parallelle utgaver?
- I hvilken grad bidrar tilskuddsordningen til å dekke et reelt behov for økt tilgang til parallelle utgaver?
- I hvilken grad blir parallelle utgaver som finansieres ved hjelp av tilskuddsordningen gjort tilgjengelig og brukt i praksis?
- I hvilken grad er det et udekket behov for parallelle utgaver?

Først vil vi imidlertid gi en kort introduksjon til denne delen av tilskuddsordningen, ved å si litt om bakgrunnen for ordningen samt presentere noen sentrale nøkkeltall.

7.2 Refusjonsordningen skal bidra til å sikre at parallellitetskrav i opplæringsloven etterleves

Av opplæringsloven fremgår krav om at skolene skal bruke læremidler som foreligger på både bokmål og nynorsk til samme tid og samme pris. Det skal med andre ord være såkalte parallelle utgaver som ivaretar begge målformer. Unntak fra dette kravet er for læremidler i norskfaget, læremidler i fag med årskull på 300 eller færre elever og læremidler der norsk tekst utgjør en liten del. For fag med under 300 elever i årskullet kan det utarbeides en fellesspråklig utgave av læremiddelet med 60 prosent nynorsk og 40 prosent bokmål eller motsatt.

Denne delen av tilskuddsordningen skal bidra til å sikre at det produseres parallelle utgaver i fag med mellom 300 og 10 000 elever i årskullet. Når antallet elever er innenfor dette intervallet, antas det å være et begrenset markedsgrunnlag for utvikling av parallelle utgaver. Elevantallsgrensen ble endret fra og med 2021. I 2020 fremgikk det av utlysningsteksten at tilskudd kunne gis til parallellutgaver i fag med mellom 1000 og 8000 elever.

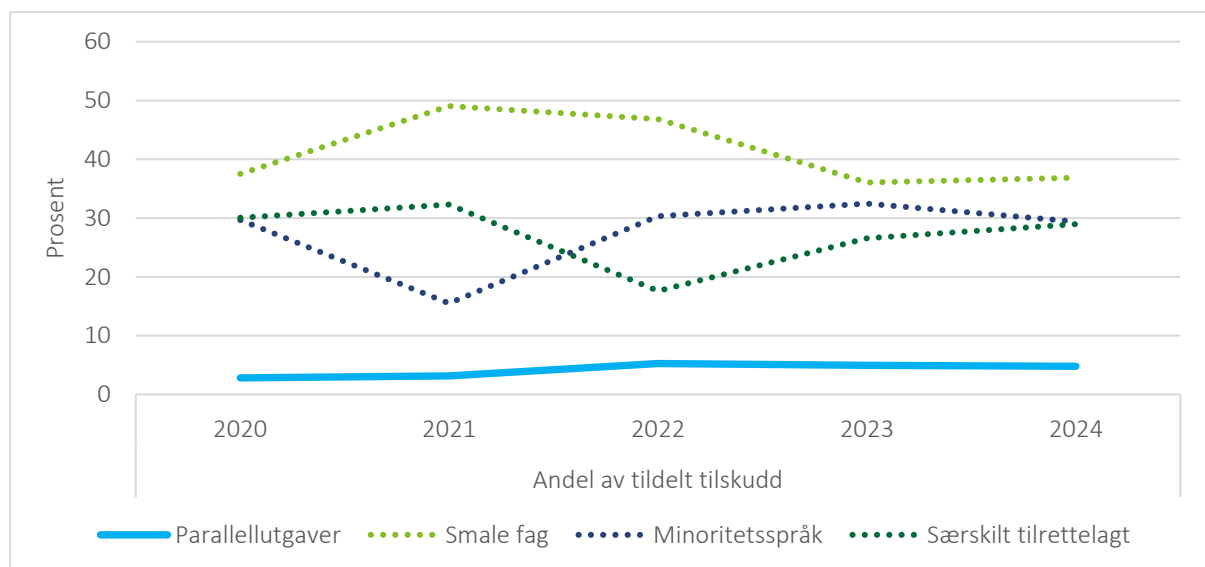
Muligheten til å søke om tilskudd er likevel avgrenset mot prosjekter som allerede har mottatt tilskudd og som er under utvikling. For eksempel må prosjekter som mottar tilskudd innenfor smale fagområder budsjettere med utgivelser på begge målformer, og for disse læremidlene er det derfor ikke mulig å få tilskudd til parallellutgave i tillegg. Parallele utgaver av lærerveiledninger er heller ikke støtteberettiget. Før utlysningen i 2020 samarbeidet Læremiddellaget i Utdanningsdirektoratet med både Kunnskapsdepartementet og bransjeorganisasjonene om å utarbeide en ny budsjettmal for parallelle utgaver, og det er honorarsatser fra Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening som er lagt til grunn for utvikling av satser for refusjon av parallelle utgaver.

Tidligere kunne man søke om støtte til utvikling av parallellutgaver mens selve læremidlet fremdeles var under utvikling. Fra 2023 har imidlertid ordningen blitt omgjort til en refusjonsordning der det søkes om refusjon for kostnader knyttet til allerede ferdigstilte parallellutgaver. Man kan søke om refusjon så snart læremiddelet er tilgjengelig. Dette er med andre ord en ulikhet sett i forhold til øvrige delområder i tilskuddsordningen, der man basert på en prosjektbeskrivelse søker om å få finansiert utviklingen av et læremiddel. I motsetning til de øvrige delområdene i tilskuddsordningen, gjøres det heller ingen skjønnsmessig vurdering av søknaden. Dersom vilkårene er oppfylt, er læremiddelet kvalifisert for tilskudd. Imidlertid prioriteres digitale utgaver ved stor oversøking. Dersom et kvalifisert læremiddel ikke får tilskudd ett år på grunn av manglende budsjettdekning, blir det stående i kø til neste tildeling.

Parallell utgaver er utgjør i sum tilskudd det klart minste underområdet i tilskuddsordningen, og i 2024 ble det tildelt til sammen ca. 5 millioner kroner til dette området. Dette utgjør fem prosent av årets ramme. Det som er spesielt for dette området er at det er få eller ingen søkere som får avslag. De to siste årene har for eksempel ingen av de som har søkt om tilskudd til parallell utgaver fått avslått sin søknad. Selv om andelen av den totale rammen som tildeles til dette området er liten, har den økt fra tre til fem prosent i perioden 2020-2024, som man kan se av Figur 17. Parallell utgaver utgjør samtidig en betydelig høyere andel av mottatte søknader hvert år, i 2022 var denne andelen oppe i så mye som 25 prosent (26 av totalt 106 søknader). Imidlertid er dette prosjekter som er betydelig mindre omfattende enn prosjekter knyttet til de øvrige delområdene i tilskuddsordningen, og søknadssummen utgjorde dette året kun fire prosent av total søknadssum.

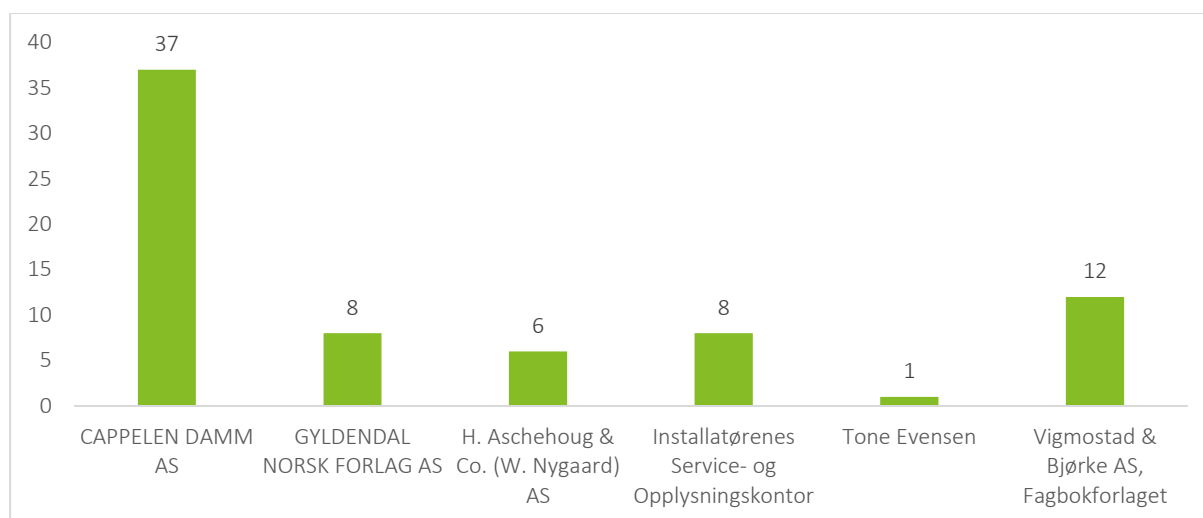
Figuren under viser utviklingen i prosentvis fordeling av rammen på de fire delområdene i tilskuddsordningen i perioden 2020-2024, med parallell utgaver fremhevet. Parallell utgaver mottar i hele perioden den minste andelen av tilskuddet.

Figur 16: Prosentvis fordeling av rammen. Parallell utgaver. 2020-2024



Det er et relativt begrenset antall læremiddelprodusenter som i perioden 2020-2024 har mottatt tilskudd til/refusjon for utarbeidelse av parallell utgaver. Totalt har seks aktører mottatt tilskudd innenfor denne delen av tilskuddsordningen, og av totalt 72 prosjekter som har mottatt tilskudd, står to forlag for 49 av prosjektene.

Figur 17: Antall prosjekter fordelt på tilskuddsmottakere. Parallelle utgaver, 2020-2024



7.3 For parallelle utgaver er det ingen prioriteringer for fag eller trinn

Som for smale fag er det en avgrensing som er knyttet til elevtall for årskullet nasjonalt. Der smale fag er avgrenset til å omhandle fag med mindre enn 3000 elever, har parallelle utgaver imidlertid en noe bredere målgruppe. Refusjon kan gis for parallellutgaver innenfor fag med mellom 300 og 10 000 elever. Videre blir digitale læremidler prioritert. Det er ikke gitt prioriteringer for fag og trinn.

I utlysningen for 2023 fremgår det at kvalifiserte parallelle utgivelser vil bli prioritert for tildeling i den rekkefølgen Utdanningsdirektoratet har mottatt komplett utfylt refusjonsskjema. Dersom budsjettet ikke er tilstrekkelig for å kunne dekke alle de parallelle utgavene som oppfyller kravene for å motta refusjon i en tildeling, blir læremidlene stående i kø til neste tildeling. Fra to av de store læremiddelprodusentene blir det kommentert at de opplever vilkårene for å motta refusjon for parallelle utgaver som «rause» eller «gunstige». En annen aktør, med lang erfaring fra tilskuddsordningen, stiller spørsmål ved behovet for ordningen i den formen den fins per i dag, og undrer seg over om ikke kunstig intelligens kunne gjort mye av jobben etterfulgt av en språkvask/kvalitetssikring. Det er også en aktør som peker på at det kan være utfordrende med køordningen som er etablert, siden dette gjør det uforutsigbart når refusjonen blir utbetalt. Andre aktører gir uttrykk for at de verdsetter køordningen selv om det kan ta noe tid før utbetalingen kommer.

7.4 Behovet for parallelle utgaver opplyses å være stort

I intervju fremhever flere aktører som arbeider for å fremme nynorsk som målform at det fremdeles er et stort behov for parallelle utgaver. En av aktørene som er intervjuet fremhever særlig mangel på læremidler på nynorsk for læringer som en utfordring. Ellers er det flere aktører som kommenterer at når det gjelder digitale læremidler, foreligger gjerne hovedkomponentene i parallellversjon, mens mye av det omkringliggende materialet - som oppgaver, eksempler, multimediefiler osv. - ikke foreligger på nynorsk. Det bemerkes at noen av de digitale læremidlene oppleves å utfordre skillet mellom læremidler og læringsressurser⁵⁶, og at utviklingen av digitale læremidler har skapt flere gråsoner når det gjelder kravene til parallellversjoner.

Flere av de intervjuede aktørene kommenterer også at de får tilbakemeldinger fra skoler og skoleeiere om at det mangler særskilt tilrettelagte læremidler på nynorsk. De er kjent med eksempler på at elever har blitt anbefalt å bytte målform for å kunne få tilrettelagte læremidler på hovedmålet sitt.

⁵⁶ Se kapittel 3.4 for nærmere redegjørelse for forskjellen mellom læremidler og læringsressurser.

Fra en stor læremiddelprodusent, med lang erfaring med tilskuddsordningen, påpekes det at behovet for parallellutgaver er stort, og at tilskuddsordningen ikke oppleves å være i takt med behovene. Spesifikt vises det til avgrensingen når det gjelder elevtall, og påpekes at markedsgrunnlaget for nynorskutgaver er svakt for alle læremidler, uavhengig av elevtall. Den aktuelle aktøren mener derfor at elevtallsgrensen bør utvides for bedre å dekke det reelle behovet. Spesifikt kommenteres det at det i praksis ikke er mulig å søke om refusjon for parallellutgaver til grunnskolen, grunnet elevtallsgrensen. Læremiddelprodusenten stiller også spørsmål ved prioriteringen av digitale læremidler, da det er et stort behov for parallell utgaver av trykte læremidler. Samtidig poengteres det at det er positivt at denne delen av tilskuddsordningen er omgjort til en refusjonsordning, da det forenkler prosessen og gjør det mer aktuelt for forlagene å utvikle parallell utgaver der dette ikke fins fra før.

7.5 Nynorskversjonen av læremidler kommer ofte senere og har tidvis dårligere kvalitet enn bokmålsversjonen

I strategi for digital infrastruktur og kompetanse i barnehage og skole vises det til utfordringer med å sikre at krav til parallellutgaver av læremidler etterleves. Blant annet fremheves det at «Det er et mindre tilbud av læremidler og ressurser for elever som får opplæring på nynorsk, sammenlignet med dem som får opplæring på bokmål. Nye læremidler på nynorsk blir ofte lansert etter bokmålsversjonen av læremiddelet» (Kunnskapsdepartementet 2023b;42).

Videre vises det til utfordringer med digitale løsninger som benyttes i skolene, som menytekster og stavekontroll i skriveprogrammer. Disse løsningene er ofte av for dårlig kvalitet eller de ikke er tilgjengelige i det hele tatt. Det at ulike digitale løsninger ikke er omfattet av parallellitetskravet, medfører at elever med nynorsk som hovedmål har dårligere tilgang til digitale kilder og tekster på eget skriftspråk enn elever med bokmål som hovedmål.

Overnevnte utfordringer bekrefter gjennom intervjuer som er gjort i forbindelse med evalueringen, blant annet med aktører som Noregs Mållag, Nynorsksenteret og Landssammenslutningen for nynorsk kommuner. Det blir særlig fremhevet at nynorskversjonen ofte kommer etter bokmålsversjonen, slik at selv om prisen er den samme er det ofte ikke en realitet at begge målformer er tilgjengelige på samme tidspunkt. Det vises også til at det forekommer at begge målformer fins i læremiddelkatalogen, men at det ikke fremgår at nynorskversjonen ikke er klar ennå. Samtidig kommenteres det at det ofte går seg til etter hvert, etter at nye læreplaner har trått i kraft, og at nynorskversjonen kommer raskere i store fag enn i de mindre fagene. Men det tar for lang tid, presiseres det, og to aktører på nynorskfeltet peker på at det vil være en fordel om Utdanningsdirektoratet tilrettelegger bedre for at nye læremidler skal kunne utvikles slik at de foreligger samtidig på begge målformer når nye læreplaner innføres. For eksempel ved å sikre at det går lengre tid fra en læreplan er klar, til den skal tre i kraft.

I intervju blir det også bemerket at kvaliteten på parallellversjonen på nynorsk ikke alltid er så god som man bør kunne forvente. Dette gjelder både selve språket, der man til dels ser eksempler på mangelfull maskinoversettelse, og manglende samsvar mellom billedbruk og tekst eller lyd. Et eksempel det blir vist til, er at det i leseopplæringen gjerne benyttes bilde av et øye for å illustrere bokstaven «ø» på bokmål. Når illustrasjonen beholdes i nynorskutgaven blir dette direkte feil, da ordet heter «auge» på

Dårligere opplæringssituasjon

«MANGEL PÅ LÆREMIDLER PÅ NYNORSK OG BRUKEN AV DIGITALE LØSNINGER PÅ BOKMÅL, FØRER TIL EN DÅRLIGERE OPPLÆRINGSSITUASJON FOR ELEVER SOM FÅR OPPLÆRING PÅ NYNORSK, OG KAN FØRE TIL ULIKE MULIGHETER FOR Å UTVIKLE KOMPETANSE I NORSKFAGET.»

(KD, 2023: Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole. Kap. 5.2)

nynorsk. Tilsvarende vises det til bruk av en hval som illustrasjon på bokstaven «h», noe som heller ikke blir riktig på nynorsk der dyret heter «kval». Disse eksemplene gjelder parallellversjoner generelt, og ikke spesifikt utgaver som er finansiert gjennom tilskuddsordningen.

«Den språklige kvaliteten når det gjelder parallelle universer er ikke like god på nynorsk. Språket bærer preg av direkte oversettelser som ikke tar hensyn til pedagogiske forskjeller i språk.»

Leder for organisasjon som fremmer nynorsk som målform

Enkelte aktører opplever at tilskuddsordningen ikke i tilstrekkelig grad stimulerer til fullverdige parallelle versjoner. Det oppleves å være for stort rom for å utarbeide noe «halvveis» på nynorsk. En av de som er intervjuet bemerker at «Det bør være rimeleg å forvente at når ein kjøper nynorskversjonen så får ein det same innhaldet og den same kvaliteten som på bokmål.» Flere gir i intervju uttrykk for at det er en utfordring at parallellversjonene som utvikles ikke gjennomgår noen form for kvalitetssikring, og peker på at egenrapportering fra utviklerne ikke er en tilstrekkelig garanti for at språket er godt.

Blant skolene og skoleeierne som er intervjuet, er det få som har erfaring med behov for parallellutgaver på nynorsk, eller med de konkrete parallellutgavene som er utviklet med finansiering fra tilskuddsordningen. Fra to av skolene, én ungdomsskole og én videregående skole, blir det imidlertid kommentert at nynorskversjonen ofte kommer senere enn bokmålsversjonen. I de største fagene, som norsk og matte, opplyses dette å være et mindre problem enn i andre fag.

7.6 Oppsummering og vurdering

Tilskudd til parallelle utgaver skiller seg fra øvrige deler av tilskuddsordningen ved at det er etablert en refusjonsordning med tydelige kriterier for hva som skal til for å være kvalifisert for refusjon. Dette medfører en åpenbar gevinst når det gjelder effektiv søknadsbehandling, samtidig som det er en viss risiko for at rammen ikke er tilstrekkelig for å gi tilskudd til alle kvalifiserte søknader. Dette er løst gjennom en køordning som i hovedsak oppleves som hensiktsmessig, men som samtidig medfører noe usikkerhet for læremiddelprodusentene når det gjelder tidspunkt for utbetaling av refusjon. Fra enkelte hold uttrykkes det også at satsene er gunstige, og én læremiddelprodusent med lang erfaring fra tilskuddsordningen stiller direkte spørsmål ved om satsene er høyere enn de reelle kostnadene skulle tilsi. Om dette er korrekt eller ikke har ikke Deloitte etterprøvd på noe vis i forbindelse med evalueringen. Innspillene fra læremiddelprodusenter indikerer likevel at det kan være behov for å vurdere satsene på nytt i lys av den fortløpende utviklingen når det gjelder kunstig intelligens, da dette er en faktor som potensielt kan effektivisere prosessene knyttet til utarbeidelse av parallelle utgaver.

Samtidig blir det gjennomgående vist til et stort behov for parallelle utgaver, både innenfor fag med få elever og fag med mange elever nasjonalt, og knyttet til både digitale og trykte læremidler. Når det gjelder sistnevnte, er det enkelte som stiller spørsmål ved prioriteringen av digitale læremidler. Jamfør drøftingene tidligere i rapporten (se for eksempel kapittel 4) er det klare indikasjoner på at trykte bøker etterspørres av brukerne. Siden flere læremiddelprodusenter er kritiske til prioriteringen av digitale læremidler innenfor smale fag, regner Deloitte det som sannsynlig at en del av læremidlene som utvikles innenfor fag med elevtall i intervallet 300-10 000 ikke er digitale. Deloitte mener det kan være grunn til å undersøke nærmere hvorvidt det også for trykte lærebøker er store mangler når det gjelder parallellutgaver, og eventuelt vurdere om det er hensiktsmessig å revurdere prioriteringen av digitale læremidler i refusjonsordningen.

Vår vurdering er at denne delen av tilskuddsordningen synes å skape addisjonalitet gjennom at det utvikles parallelle utgaver som ellers ikke ville blitt utviklet. Igjen har vi imidlertid ikke informasjon om en kontrafaktisk situasjon som kan dokumentere en slik addisjonalitet. Likevel mener vi at manglende markedsgrunnlag gjør det lite sannsynlig at kommersielle aktører vil utvikle parallellversjoner uten tilskudd. Videre er det ingen indikasjoner på utfordringer med å gjøre disse parallelle utgavene

tilgjengelige for brukerne, slik at det også er sannsynliggjort at ordningen har effekter i form av at elever får læremidler på sitt hovedmål. Samtidig kan det være rom for ytterligere addisjonalitet dersom det viser seg at satsene er det som i evalueringen omtales som «gunstige» og midler eventuelt kan frigjøres til finansiering av ytterligere prosjekter. I tillegg blir det i evalueringen vist til kvalitetsmessige utfordringer knyttet til parallelle utgaver på nynorsk generelt, og det er slik vi ser det ingenting som tilsier at ikke disse utfordringene gjelder for parallelle utgaver som finansieres av tilskudd i like stor grad som for øvrige parallelle utgaver. Deloitte mener det er viktig å ha mekanismer som i den grad det er mulig sikrer at læremidler, herunder også parallelle utgaver, som finansieres med offentlige midler, har tilfredsstillende kvalitet. Dette er et tema vi kommer nærmere inn på i kapittel 0 som omhandler forvaltningen av tilskuddsordningen.

8 Utforming av tilskuddsordningen

Utformingen av en tilskuddsordning skal legge til rette for at man når selve målene med tilskuddsordningen. En tilskuddsordning med god utforming er blant annet kjennetegnet av godt definerte mål, tydelige beskrivelser av målgrupper og kriterier for måloppnåelse, samt tildelingskriterier som avgrenser hvem som er potensielle søkere/tilskuddsmottakere og som gir konkrete føringer for hva tilskuddet kan brukes til. Videre er det sentralt med en god sammenheng mellom de ulike elementene i utformingen.

8.1 Innledning

I dette kapittelet går vi nærmere inn på utformingen av tilskuddsordningen, og hvorvidt den er godt nok utformet for å kunne støtte opp under måloppnåelse og ønskede virkninger. Vi vil rette særlig oppmerksomhet mot følgende problemstillinger:

- I hvilken grad har tilskuddsordningen et konkret, utvetydig og hensiktsmessig mål?
- Er det tydelig hva tilskuddet kan brukes til?
- Er det etablert tydelige tildelingskriterier?
- I hvilken grad er kriterier for måloppnåelse hensiktsmessige for å vurdere hvorvidt tilskuddsordningen oppfyller sitt formål?

For å vurdere tilskuddsordningens utforming, legger vi til grunn regelverket for økonomistyring i staten (økonomiregelverket), som består av et reglement med utfyllende bestemmelser og rundskriv, samt tolkningsuttalelser. I tillegg legger vi til grunn nasjonal veiledning som utdypet innholdet i økonomiregelverket ytterligere når det gjelder utforming og forvaltning av tilskuddsordninger.

Jf. § 1 i reglementet for økonomistyring i staten, har reglementet som formål å sikre at:

- a) statlige midler brukes og inntekter oppnås i samsvar med Stortingets vedtak
- b) fastsatte mål og resultatkrav oppnås
- c) statlige midler brukes effektivt
- d) statens materielle verdier forvaltes på en forsvarlig måte

I tillegg til selve økonomiregelverket, er det utarbeidet nasjonalt veiledningsmaterieil. Finansdepartementet (2004) har utarbeidet en veileder om etablering og forvaltning av statlige tilskuddsordninger. Videre har Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) utarbeidet en veileder om evaluering av statlige tilskuddsordninger, samt enkeltstående veiledningsnotat. Selv om denne typen veiledning ikke er obligatorisk for Kunnskapsdepartementet å følge i utformingen av en tilskuddsordning, er veiledningene utdypninger og forklaringer av de krav som fremgår av økonomiregelverket. Veiledningen vurderes derfor som relevant for å evaluere tilskuddsordningens utforming og forvaltning.

Bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 6.2.3. stiller krav til at det for alle statlige tilskuddsordninger blir utarbeidet et regelverk, som skal inneholde følgende hovedelementer: mål og

målgruppe for ordningen, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier, opplegg for oppfølging og kontroll og eventuelt evaluering.⁵⁷

DFØ (2020) viser i sin veiledning til at «Elementene skal vurderes i nøye sammenheng med hverandre for å sikre en effektiv utforming av ordningen vurdert ut fra både ressursbruk hos tilskuddsmottaker og forvalter og sannsynligheten for god måloppnåelse».⁵⁸

DFØ (2022b) kommer også med nærmere veiledning til hvordan hovedelementene i en tilskuddsordning bør utformes:⁵⁹

- **Definere mål for tilskuddsordningen:** Målformuleringen bør ifølge DFØ tydeliggjøre **ønsket effekt for bruker og/eller samfunn** så langt det er mulig, heller enn for eksempel mer produksjonsbaserte eller aktivitetsbaserte målformuleringer. Spesifikasjoner av hvilke produkter, tjenester eller aktiviteter tilskuddet skal gå til, bør ikke detaljeres i målet, men hører naturlig inn under tildelingskriteriene. Formuleringen av målet er videre sentralt for utforming av de øvrige hovedelementene i tilskuddsordningen, da øvrige elementer naturligvis skal understøtte at målet med tilskuddsordningen nås. Riksrevisjonen (2022; 17) viser til at «Målet for en ordning er en beskrivelse av en ønsket framtidig tilstand for målgruppen og skal tydeliggjøre hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen.»
- **Målgruppe for tilskuddsordningen:** Målgruppen skal adressere hvilke **sluttgruppe(r)** man ønsker å påvirke gjennom tilskuddsordningen, for eksempel elever i skolen eller barn i barnehagen.
- **Kriterier for måloppnåelse:** DFØ beskriver kriterier for måloppnåelse som **indikatorer** eller «kjennetegn» som er egnet til å **belyse i hvilken grad en tilskuddsordning oppfyller målet med ordningen**. Som hovedregel bør det fastsettes kriterier for måloppnåelse for bruker- og/eller samfunnseffekter, og det fremheves videre at slike kriterier er et viktig grunnlag for tilskuddsforvalters rapportering til departementet og videre til Stortinget om hva man har oppnådd med tilskuddsordningen. Også hovedvekten av denne rapporteringen bør ligge på bruker- og eller samfunnseffektnivå (heller enn på for eksempel aktivitets- eller produksjonsnivå).
- **Tildelingskriterier:** Skal gi grunnlag for å avgrense **hvem** som er potensielle søkere/tilskuddsmottakere, gi føringer for **hva** tilskuddet kan brukes til, samt gi holdepunkter for **hvordan** tilskuddet til den enkelte mottaker skal fastsettes/beregnes.
- **Oppfølging og kontroll:** Skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning, og vurderes opp mot målet med ordningen. DFØ viser til at kontroller skal ha et rimelig omfang vurdert opp mot kost/nytte, slik at en ivaretar kravet om effektiv ressursbruk.
- **Evaluering:** Departementet og tilskuddsforvalter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om tilskuddsordninger er effektive når det gjelder ressursbruk, organisering og fastsatte mål.

8.2 Generelt om tilskuddsordningens retningslinjer

Det foreligger retningslinjer for tilskuddsordningen, fastsatt av Kunnskapsdepartementet. Retningslinjene ble først fastsatt i 2001, og siden revidert i 2015 og senest i 2021. Retningslinjene er ikke omtalt som regelverk, men Deloitte oppfatter at retningslinjene for tilskuddsordningen skal oppfylle samme formål som et regelverk.

⁵⁷ Enkelte unntak fra hovedregelen fremgår av punkt 6.4 i bestemmelsene. Ingen av unntakene er relevante for tilskudd til utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag.

⁵⁸ Kap. 3, avsnitt 3.1.

⁵⁹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring: [Utforme tilskuddsordninger](#).

Retningslinjene spesifiserer at tilskuddsordningen har tre områder, herunder smale fagområder, særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell/læremidler og pedagogisk barnehagemateriell/læremidler for språklige minoriteter.

Parallell utgaver er ikke nevnt i retningslinjene, men retningslinjene inneholder en beskrivelse av at ordningen også *kan dekke* områder der regelverksendringer fører til behov for utvikling/revidering av læremidler (se nøyaktig ordlyd i tabellen under). Det er uklart hva som er ment med dette, og om parallell utgaver faller inn under en slik kategori. Det finnes heller ikke en klar henvisning til denne bestemmelsen i de årlige utlysningene av midlene, utover at parallell utgaver er definert som et eget område man kan søke om midler til.

I tabellen under oppsummerer vi noen sentrale punkter fra retningslinjene.

Tabell 6: Sentrale elementer fra tilskuddsordningens retningslinjer

Element	Beskrivelse
Målformulering	Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til at det blir utviklet og produsert pedagogisk barnehagemateriell og læremidler på områder der det ikke er markedsgrunnlag for det: Smale fagområder, særskilt tilrettelagt pedagogisk barnehagemateriell/læremidler, pedagogisk barnehagemateriell/læremidler for språklige minoriteter Parallell utgaver er ikke spesifikt nevnt i retningslinjene for tilskuddsordningen. Imidlertid står det at: «Ordningen kan også dekke områder der regelverksendringer fører til behov for utvikling/revidering av eksisterende læremidler/pedagogisk barnehagemateriell eller å bidra til raskere implementering av regelverket»
Tilskuddsmottakere	Både offentlig og private virksomheter, enten kommersielle, ikke-kommersielle eller ideelle, som utvikler og produserer læremidler
Målgruppe	Elever og lærlinger i smale fagområder, barn i barnehage og elever og lærlinger i grunnsopplæringen med behov for særskilt tilrettelagte læremidler, samt barn i barnehage og elever og lærlinger i grunnsopplæringen med minoritetsspråklig bakgrunn.
Kriterier for måloppnåelse	Det blir utviklet trykt, digitalt og kombinert pedagogisk barnehagemateriell/læremidler der det ikke er markedsgrunnlag for dette. Opplysninger som skal innhentes for å belyse måloppnåelsen • Antall nye prosjekter som har fått støtte i foregående år • Antall ferdigstilte prosjekter i foregående år
Oppfølging og kontroll	Utdanningsdirektoratet skal føre kontroll med at de ferdige læremidlene/pedagogisk barnehagemateriell er i samsvar med tilsagnsbrevet.

8.3 Både mål og målgruppe for tilskuddsordningen har svakheter

Som det fremgår av tabellen over, er målet for tilskuddsordningen å bidra til at det blir utviklet og produsert pedagogisk barnehagemateriell og læremidler på områder der det ikke er markedsgrunnlag for det.

Målformuleringen sier ingenting om hva som er ønsket effekt for brukerne/målgruppen for ordningen, som i regelverket er definert som elever, lærlinger og barn.

I Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon for 2024 (Prop. 1 S (2023-2024)) er det imidlertid til dels pekt på at tilskuddsordningen skal oppnå en brukereffekt, i og med at det her er vist til at utvikling og produksjon av læremidler skal støtte opp under å dekke behovene til elevene:

Løyvinga på post 70 skal medverke til at det blir utvikla og produsert læremiddel der det ikke er grunnlag for kommersiell produksjon, slik at elevane har tilgang på dei læremidla dei treng (vår utheving).⁶⁰

Når det gjelder målgruppen for ordningen, er denne som det fremgår over elever og lærlinger i smale fagområder, barn i barnehage og elever og lærlinger i grunnopplæringen med behov for særskilt tilrettelagte læremidler, samt barn i barnehage og elever og lærlinger i grunnopplæringen med minoritetsspråklig bakgrunn.

I intervjuer blir det pekt på at denne målgruppen ikke nødvendigvis er tilstrekkelig avgrenset for de som skal vurdere søknader om midler. For den delen av ordningen som gjelder særskilt tilrettelagte læremidler, pekes det på at det ikke er tydelig avklart hvilke spesialpedagogiske grupper som er i målgruppen for ordningen, og at det er vanskelig å vite hva som er innenfor og utenfor i vurderingen av søknader. Det blir pekt på et behov for en definisjon av hvilke grupper som skal ivaretas gjennom denne delen av tilskuddsordningen, også sett opp mot Statpeds mandat knyttet til utvikling av læremidler.

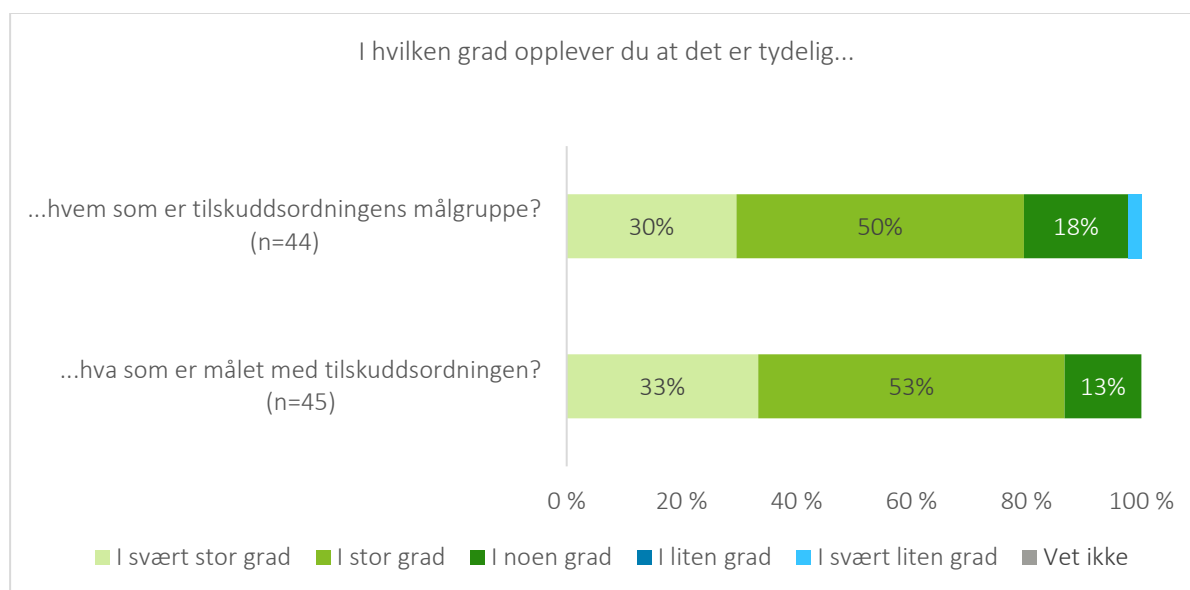
I kapittel 4.4.3 viser vi til prioriteringene innenfor smale fagområder, og peker på at Utdanningsdirektoratet har valgt å ikke prioritere læremidler til lærlinger i 2024. Denne prioriteringen synes ikke å være forankret i retningslinjene for tilskuddsordningen, da lærlinger her er nevnt som en del av målgruppen. Dersom lærlinger ikke lengre skal prioriteres på lik linje med andre grupper som er nevnt som målgruppe for tilskuddet, må dette etter Deloitte's vurdering reflekteres gjennom en endring av retningslinjene før det kan effektueres gjennom de årlige prioriteringene.

Søkerne på sin side, opplever i hovedsak at tilskuddsordningen har en tydelig målgruppe. I spørreundersøkelsen til læremiddelprodusenter svarer 80 prosent at det i svært stor eller stor grad er tydelig hvem som er ordningens målgruppe, mens 18 prosent, tilsvarende åtte respondenter, opplever at dette i noen grad er tydelig. Kun én respondent, som representerer en liten læremiddelprodusent med både lang og bred erfaring med tilskuddsordningen, svarer at det *i svært liten grad* er tydelig hvem som er målgruppen.

De fleste svarer også at det i stor eller svært stor grad er tydelig hva som er målet. De resterende 13 prosentene som ikke har svart i stor eller svært stor grad opplever at målet i noen grad er tydelig.

⁶⁰ Kunnskapsdepartementet: [Prop. 1 S 2023-2024](#)

Figur 18: Mål og målgruppe for tilskuddsordningen



8.4 Kriteriene for måloppnåelse er ikke rettet mot å vurdere effekter for målgruppen/brukerne

Som omtalt innledningsvis viser DFØ til at det som hovedregel bør fastsettes kriterier for måloppnåelse for bruker- og/eller samfunnseffekter.

I tilskuddsordningen er imidlertid kriteriene for måloppnåelse rettet mot *utvikling og produksjon* av barnehagemateriell/læremidler der det ikke er markedsgrunnlag for dette. Dette skal måles gjennom *antall nye prosjekter* som har fått støtte i foregående år, og *antall ferdigstilte prosjekter* foregående år.

Kriteriene for måloppnåelse har altså ingen kriterier knyttet til bruker- og/eller samfunnseffekter, men dette henger sammen med selve målformuleringen i retningslinjene for tilskuddsordningen, som er rettet mot utvikling og produksjon av læremidler. Kriteriene for måloppnåelse slik de er formulert, henger slik sett sammen med målet om at det blir *utviklet og produsert* pedagogisk barnehagemateriell og læremidler på områder der det ikke er markedsgrunnlag for det.

8.5 Det er svakheter når det gjelder kriterier for tildeling og konkretisering av hva midlene kan brukes til

Tildelingskriterier skal som nevnt innledningsvis gi grunnlag for å avgrense hvem som er potensielle søkere/tilskuddsmottakere, gi føringer for hva tilskuddet kan brukes til, samt gi holdepunkter for hvordan tilskuddet til den enkelte mottaker skal fastsettes/beregnes. Dette er forhold som også skal fremgå av tilskuddsordningens regelverk.

Retningslinjene for tilskuddsordningen angir en tydelig definisjon av hvem som er potensielle søkere/tilskuddsmottakere, herunder offentlige og private virksomheter, enten kommersielle, ikke-kommersielle eller ideelle, som utvikler og produserer læremidler. Videre er det presisert at utviklere som tildeles midler til læremiddelutvikling fra andre deler av statsbudsjettet, ikke har anledning til å søke. Privatpersoner kan heller ikke søke.

Retningslinjene omtaler i liten grad hva som er kriteriene for tildeling og konkretisering av hva midlene kan brukes til, og gir heller ikke holdepunkter for hvordan tilskuddet til den enkelte mottaker skal beregnes. Dette defineres imidlertid nærmere i årlige kunngjøringer (utlysninger). Kunngjøringen sier noe om total budsjetttramme for tilskuddsordningen, og fordeling av rammen mellom de ulike områdene. Det fremgår også av kunngjøringen at det ikke er satt en grense for søknadsbeløp. Utover dette er det i liten grad fastsatt holdepunkter for hvordan tilskuddet til den enkelte skal beregnes.

Kunngjøringen for hvert år inneholder imidlertid nærmere informasjon om prioriteringer, både generelle prioriteringer slik som prioritering av digitale læremidler, samt mer spesifikke prioriteringer innen hvert av områdene, slik som hvilke årstrinn, fag/fagområder og språk som prioriteres det kommende året. Kunngjøringene i seg selv er derfor sentrale for å definere kriterier for tildeling og hva midlene kan brukes til.

I tillegg har tilskuddsforvalter fra 2021 tatt i bruk «Veileder for kvalitet i læremidler i alle fag» (VFKL) med tilhørende kriterier i søknadsvurderingen. Denne legges til grunn av søknadsbehandlergruppene når de vurderer søknader og når det innstilles til tildeling. I intervju med personer som er involvert i søknadsbehandlingen trekkes det frem at det har vært en styrke å ta i bruk veilederen som vurderingskriterium, fordi man nå har felles begreper/definisjoner for hvordan kvalitet i læremidler skal vurderes.

Det er imidlertid ikke tydeliggjort i retningslinjene for tilskuddsordningen at veilederen med kriterier ligger til grunn i søknadsvurderingen. Veilederen er omtalt i kunngjøringene, men for å finne konkret informasjon om de ulike kriteriene fra veilederen som blir vektlagt, må man inn i selve søknadsskjemaet, der det er angitt hvilken informasjon søker skal beskrive (slik som design og utforming, pedagogisk og didaktisk kvalitet, bruk av læreplanverket mv). Tilskuddsforvalter opplyser imidlertid at bruken av veilederen i søknadsvurderingen er tydelig kommunisert ut til læremiddelprodusentene over flere år gjennom for eksempel de digitale «søkerseminarene» som arrangeres hvert år i etterkant av at utlysningsteksten er tilgjengelig på Udir.no.

Selv om det er innført et felles sett av kriterier for å vurdere kvalitet gjennom bruk av VFKL, samt at de årlige kunngjøringene angir nærmere informasjon om både overordnede og spesifikke prioriteringer, er det flere av aktørene vi har intervjuet som stiller spørsmål ved om avgrensingene av tilskuddsordningen er tilstrekkelig tydelige eller hensiktsmessige.

«Det er vanskelig å vite hva som er innenfor og utenfor, og det er ikke tydelig definert hva som er innenfor «særskilt kategorien». Det mangler en definisjon av hvilke grupper som skal ivaretas»
Deltaker i evalueringsworkshopen

Innenfor **særskilt tilrettelagte læremidler** peker representanter som er involvert i søknadsbehandlingen på at det er krevende å vurdere hva som har markedsgrunnlag og ikke. Det blir vist til at det ikke nødvendigvis er rett frem å vurdere om produktet har markedsgrunnlag eller ikke og hva som kan defineres som «tilstrekkelig særskilt». Det pekes blant annet på at man kan diskutere om læremidler som tar sikte på å tilrettelegge for elever med dysleksi, som er en stor gruppe, har markedsgrunnlag eller ikke. En annen dimensjon som diskuteres er at man ønsker at læremidlene skal kunne brukes av alle elevene i klasserommet, og ikke bare for de elevene som trenger særskilt tilrettelegging, men dette reiser også spørsmål knyttet til om den særskilte komponenten er stor nok til at produktet kan sies å ikke ha et markedsgrunnlag.

For **smale fag** er det enkelte som opplever at grensen på 3000 elever er for snever. Det pekes blant annet på at det fra læremiddelprodusentsiden oppleves vanskelig å utvikle økonomisk bærekraftige produkter, selv med støtte, fordi de smaleste fagene er veldig smale, og at det er kostbart å utvikle digitale læremidler. Som tidligere omtalt er det også pekt på at det ikke er interesse fra læremiddelprodusentene å utvikle læremidler for de smaleste fagene, fordi elevtallet er så lavt at det ikke er økonomisk bærekraftig. Det at man prioriterer slike fag får dermed ingen virkning når det ikke er noen som ønsker å utvikle læremidler i disse fagene.

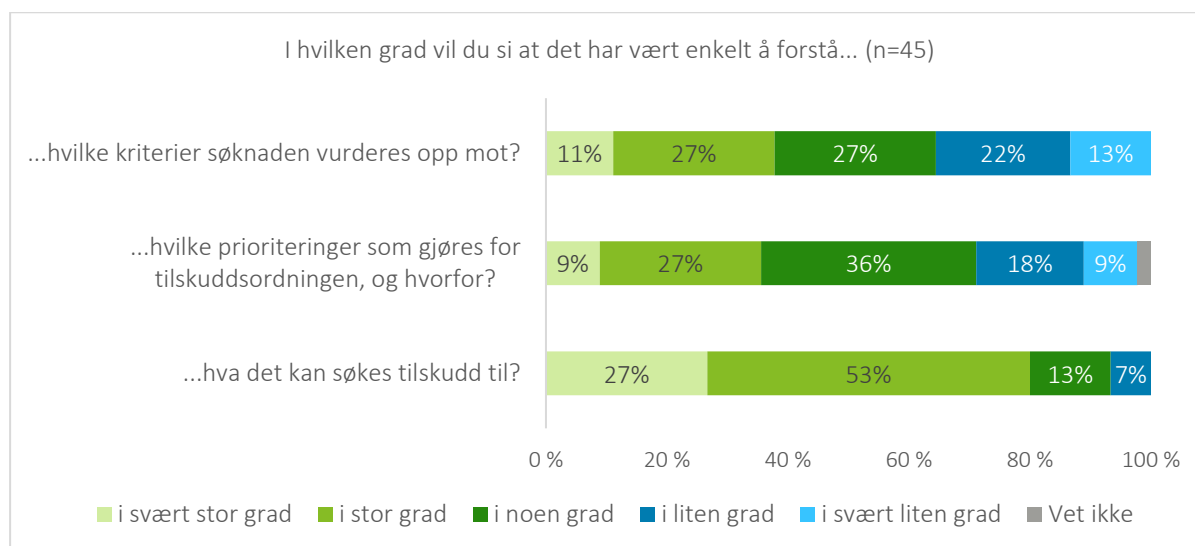
Når det gjelder prioriteringen av digitale læremidler er dette også uklart. Retningslinjene for ordningen angir som kriterier for måloppnåelse at det blir utviklet *trykt, digitalt og kombinert* barnehagemateriell/læremidler, altså åpner det for flere varianter. I kunngjøringen av midlene står det imidlertid enkelte steder at digitale læremidler vil prioriteres, mens det for enkelte andre områder står at det er åpning for kombinasjoner av digitalt og trykt. Flere aktører vi har intervjuet oppfatter at det er en tydelig prioritering av digitale læremidler, selv om retningslinjene i seg selv åpner for trykte læremidler i tillegg.

Læremiddelprodusenter fikk en rekke spørsmål om utformingen av tilskuddsordningen i spørreundersøkelsen. Rett i overkant av en tredjedel av respondentene (35 prosent) opplever at det i liten eller svært liten grad er enkelt å forstå hvilke **kriterier** søknaden vurderes opp mot, mens rett i overkant av en fjerdedel (27 prosent) svarte at dette i noen grad er enkelt å forstå. Videre er det rett i overkant av en fjerdedel (28 prosent) av respondentene som svarer at det i svært stor eller stor grad har vært enkelt å forstå hvilke kriterier søknaden vurderes opp mot.

Rett i overkant av en tredjedel av respondentene (36 prosent) opplever at det i svært stor eller stor grad er enkelt å forstå hvilke **prioriteringer** som gjøres for tilskuddsordningen og hvorfor, mens 36 prosent opplever at dette i noen grad er enkelt å forstå. 27 prosent opplever derimot at dette enten i liten eller svært liten grad er enkelt å forstå.

Et klart flertall av respondentene opplever at det enten i svært stor eller i stor grad er enkelt å forstå **hva det kan søkes** tilskudd til (80 prosent). Samtidig er det 13 prosent (tilsvarende seks respondenter) som i noen grad opplever at det er enkelt å forstå hva det kan søkes tilskudd til, og 7 prosent (tre respondenter) som opplever at dette i liten grad er enkelt å forstå.

Figur 19: Søkernes forståelse av utforming av ordningen



De respondentene som svarte i svært liten eller i liten grad på et eller flere av spørsmålene i matrisen fikk mulighet til å utdype svaret sitt. Blant de 35 prosentene (tilsvarende 16 respondenter) som svarte at det i liten eller svært liten grad er enkelt å forstå hvilke **kriterier** søknaden vurderes opp mot, er det flere som peker på at det er uklart hvordan søknadene blir vurdert og hva som er ønsket resultat. Blant annet er det tre respondenter som peker på uklarhet rundt ønsket sluttresultat og hvilke læremidler det er behov for. Videre er det noen respondenter som peker på at det er krevende å finne og få oversikt over vurderingskriteriene. En av læremiddelprodusentene påpeker at det vil være hensiktsmessig å samle informasjon om vurderingskriterier på ett sted. En annen læremiddelprodusent trekker frem at det er mulig å finne og forstå kriteriene, men at dette er arbeidskrevende. Det pekes på at en forenkling

av språket som brukes, samt klarspråk i søknadsskjemaet med informasjon om relevante kriterier, kan bidra til å gjøre det enklere å forstå hvilke kriterier søknaden vurderes opp mot.

Seks av læremiddelprodusentene som svarte på spørreundersøkelsen opplever videre at kvalitetskriteriene som fremgår av Utdanningsdirektoratets «**Veileder for kvalitet i læremidler**» i liten eller svært liten grad er dekkende for hvilke kvalitetskriterier som bør vurderes ved tildeling av tilskudd, mens 15 læremiddelprodusenter opplever at kvalitetskriteriene i noen grad er dekkende. 13 av læremiddelprodusentene utdyper hvilke kvalitetskriterier de mener er relevante å vurdere ved tildeling av tilskudd, men som ikke fremgår av Utdanningsdirektoratets veileder. Det er ulike aspekter som trekkes frem, blant annet knyttet til brukerperspektiv, faglig kvalitet og kompetanse og dokumentasjon på effekter.

På spørsmålet knyttet til om det har vært enkelt å forstå hvilke **prioriteringer** som gjøres for tilskuddsordningen var det 27 prosent av læremiddelprodusentene som svarte i liten eller svært liten grad. I oppfølgingsspørsmål der respondentene kunne utdype svarene sine, pekes det blant annet på at det er uklart hvilke prioriteringer som gjøres innenfor den prioriterte listen. Én respondent påpeker imidlertid at det har blitt bedre de siste årene. Tidligere omfattet utlysningen langt flere fag og prosjekter enn det var midler til, noe som resulterte i at mange brukte tid og ressurser på å utvikle en søknad som i realiteten uansett ikke hadde noe mulighet for innvilgelse, blir det kommentert. Vedkommende opplever nå at det er tydeligere hvilke fag som prioriteres. Videre er det noen som opplever at kriteriene for prioriteringer som for lite detaljerte, og at det innebærer for mye subjektiv vurdering hos de som vurderer søknadene. Noen av læremiddelprodusentene opplever også at prioriteringene og informasjon om disse er lite tilgjengelig. Andre er av den oppfatning at prioriteringene i seg selv er klare, men at bakgrunnen for prioriteringene ikke er det.

De syv prosentene som svarte at det i liten grad er klart **hva det kan søkes tilskudd til** (tilsvarer her tre respondenter) trekker frem at det er uklart hvilke tildelingskriterier som faktisk brukes, og hvorfor noen prosjekter får støtte og andre ikke.⁶¹

8.6 Oppsummering og vurdering

Etter Deloitte's vurdering er det flere svakheter knyttet til retningslinjene for tilskuddsordningen. Vi mener det er en svakhet i seg selv at dokumentet som synes å skulle ivareta kravene til et regelverk, omtales som *retningslinjer* for tilskuddsordningen. Dette bidrar etter Deloitte's vurdering til usikkerhet når det gjelder retningslinjenes status. Vi vil presisere at det er et utvetydig krav i økonomiregelverket for staten at det skal fastsettes et *regelverk* for tilskuddsordningen.

Når det gjelder **målformuleringen**, er denne i utgangspunktet konkret og utvetydig, men målet vurderes ikke å være hensiktsmessig da det ikke tydeliggjør ønsket effekt for bruker og/eller samfunn i samsvar med veiledning fra DFØ. Gjennom budsjettproposisjonen fremgår det imidlertid at formålet med ordningen er knyttet til å sikre brukereffekter i form av at det skal utvikles læremidler i samsvar med elevenes *behov*. Manglende mål om bruker- og/eller samfunnseffekter i selve retningslinjene for ordningen får likevel en «følgefeil» i utformingen av **kriteriene for måloppnåelse**, som kun retter seg mot aktivitet (nye og ferdigstilte prosjekter) og produksjon av læremidler.

Ser man hen til hvordan tilskuddsordningen er omtalt i budsjettproposisjonen, der det dels pekes på at formålet er knyttet til brukereffekter i form av at læremidlene skal dekke et *behov hos elevene*, er ikke kriteriene for måloppnåelse slik de nå er definert egnet til å si noe om effektene av tilskuddsordningen for målgruppen for ordningen (læringer, elever og barn). Dette fordi man ikke kan sette likhetstegn mellom antall nye prosjekter som får støtte og antall ferdigstilte prosjekter, og om læremidlene faktisk tas i bruk og dekker et behov hos lærlingen, eleven eller barnet. Forholdet mellom tilskuddets

⁶¹ Disse respondentene oppgir at de har vært kontaktpersoner for søknader i 2020, 2021, 2022 og 2023.

addisjonalitet og effekter er drøftet ytterligere i tidligere kapitler (se kapittel 4.6, 5.6, 6.6 og 7.6), og selv om det for de tre hovedområdene i tilskuddsordningen er indikasjoner på høy addisjonalitet (tilskuddet bidrar til å utvikle produkter som ellers ikke ville blitt utviklet) er det grunn til å stille spørsmål ved effektene av tilskuddet.

Når det gjelder målet og kriteriene for måloppnåelse i tilskuddsordningen, vil også Deloitte bemerke at dersom målet for ordningen utelukkende er å sikre produksjon av læremidler, vil ikke søknadsbehandling og øvrig forvaltning ha særlig betydning ut over å vurdere om prosjektet er rettet mot et område uten markedsgrunnlag, om det er rettet mot en av delområdene i tilskuddsordningen. Satt på spissen vil måloppnåelse være høy uavhengig av hvilke prosjekter som får støtte, så fremt det gis støtte til og ferdigstilles læremidler på de områder som er omtalt i retningslinjene. I et slikt tilfelle vil det heller ikke være nødvendig å vurdere kvalitet eller fastsette prioriteringer, og forvaltningen kunne vært automatisert i langt større grad enn i dag. Vi oppfatter dog ikke at det er tilfelle at man forholder seg strengt til et mål om produksjon av læremidler, ettersom man i forvaltningen av tilskuddsordningen er opptatt av å gjøre gode prioriteringer og kvalitetsmessige vurderinger av søknader (forvaltningen er nærmere omtalt i neste kapittel). Likevel bør dette også formaliseres og tydeliggjøres i regelverket og øvrig utforming av ordningen.

Samlet sett er det Deloitte's vurdering at det per i dag mangler insentiver i selve utformingen av tilskuddsordningen knyttet til å sikre at tilskuddet bidrar til måloppnåelse i form av effekter for brukere. Som påpekt i tidligere kapitler stilles det til dels også spørsmål ved både kvaliteten i læremidlene og om læremidlene i det hele tatt når ut til målgruppen, noe som svekker effektene av tilskuddet i form av å bidra til en endret tilstand for målgruppen.

Videre er det Deloitte's vurdering at det ikke er tilstrekkelig tydelige **tildelingskriterier** eller tydelighet rundt hva tilskuddet kan brukes til. Retningslinjene omtaler i liten grad hva som er kriteriene for tildeling og konkretisering av hva midlene kan brukes til, og gir heller ikke tilstrekkelige holdepunkter for hvordan tilskuddet til den enkelte mottaker skal beregnes. Dette er ikke i samsvar med økonomiregelverket eller veiledning fra DFØ. Selv om man i praksis bruker et felles sett med kvalitetskriterier som tildelingskriterier, og at det angis nærmere prioriteringer og enkelte holdepunkter for tildeling i kunngjøringen av midlene, bør slike forhold formaliseres i et regelverk for at tilskuddsordningens utforming skal være i samsvar med økonomiregelverket og veiledning fra DFØ. Det å tilstrebe tydelighet i regelverket handler dog ikke bare om å ivareta formalkrav, men er også viktig for å sikre forutberegnelighet for de som skal søke.

Evalueringsen viser også at det er behov for å gjøre tydeligere avgrensninger i ordningen. Flere som har søkt på midler de siste fire årene gir en rekke eksempler på forhold som oppleves uklare. Avgrensninger bør tydeliggjøres både i regelverk og i de årlige kunngjøringene, og det må videre være sammenheng mellom det som fremgår av regelverket og den informasjonen som kan finnes i kunngjøringene av midler. Dette er ikke fullt ut tilfelle i dag, jf. blant annet eksempelet med uklarhet knyttet til hvorvidt det er en prioritering av digitale læremidler.

Manglende tydelighet og avgrensninger i ordningen medfører også behov for en rekke skjønnsmessige vurderinger i forvaltningen av tilskuddsordningen. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 9.

Videre er det en svakhet i retningslinjene for tilskuddsordningen at parallelle utgaver ikke er nevnt. Retningslinjene innehar imidlertid en formulering om at ordningen også *kan dekke* områder der regelverksendringer fører til behov for utvikling/revidering av læremidler, uten at det er klart om parallelle utgaver faller inn under en slik bestemmelse. Verken retningslinjene eller kunngjøringene inneholder noen tydelig kobling mellom dette punktet i retningslinjene og det at parallelle utgaver omtales som et eget delområde i tilskuddsordningen. Dette er slik vi ser det en svakhet og bidrar til uklarhet rundt hva man kan få tilskudd til.

Som påpekt tidligere mener vi også at dersom lærlinger ikke lengre skal prioriteres på lik linje med andre grupper som er nevnt som målgruppe for tilskuddet, jf. prioriteringene innenfor smale fagområder i 2024, må dette etter Deloitte's vurdering reflekteres gjennom en endring av retningslinjene før det kan effektueres gjennom de årlige prioriteringene.

Samlet sett er det vår vurdering at utformingen av og retningslinjene for tilskuddsordningen ikke er fullstendig, og at det er flere forhold av vesentlig betydning som bør formaliseres og tydeliggjøres i et regelverk for ordningen. Mulige grep drøftes nærmere i kapittel 10.

9 Forvaltning av tilskuddsordningen

God forvaltning henger ofte tett sammen med selve utformingen av tilskuddsordningen. Tydelighet i utformingen av hovedelementene i tilskuddsordningen medfører mindre behov for å bruke skjønn, og gjør arbeidet til tilskuddsforvalter mer ressurseffektivt. Det er derfor sentralt for forvaltningen at utformingen gir tydelighet knyttet til forhold som hvem som er potensielle søkere og hvilke kriterier søknader skal vurderes etter. For å sikre at tilskuddsmidlene brukes som forutsatt og bidrar til ønsket måloppnåelse er også oppfølging og kontroll en viktig del av tilskuddsforvaltningen.

9.1 Innledning

I dette kapitlet går vi nærmere inn på om forvaltningen av tilskuddsordningen er ivaretatt på en god nok måte. Vi vil rette særlig oppmerksomhet mot følgende problemstillinger:

- Sikres det gjennom forvaltningen at potensielle tilskuddssøkere nås?
- Er tilskuddsforvaltningen effektiv?
- Gjennomføres det som del av tilskuddsforvaltningen kontroller som sikrer at tilskuddsmidlene benyttes som forutsatt, og at tilskuddet gir tilsiktede resultater og effekter?

For å besvare disse problemstillingene vil vi blant annet gjøre rede for prosess for kunngjøringer og informasjon til søkere, hvordan forvaltningen er organisert og hvordan man i praksis vurderer søknader om tilskudd. Videre vil vi gjøre rede for systemet knyttet til rapportering/oppfølging av bruk av midler.

For å vurdere forvaltningen av tilskuddsordningen vil vi legge til grunn DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger.⁶² I veilederen legges det blant annet til grunn følgende for å vurdere ulike elementer av forvaltningen som vi undersøker i denne evalueringen:

- **Informasjon og kunngjøring:** er hjemmesiden godt kjent for potensielle søkere, og er det enkelt å finne frem til informasjonen?
- **Søknadsbehandling:** Er kriteriene som oppgis vanskelige å forstå, slik at søker oppgir feil eller bruker feil grunnlag? Er det enkelt for tilskuddsforvalter å forstå hvilke kriterier som skal legges til grunn?
- **Rapportering:** Stilles det krav til rapportering som forvalter verken kontrollerer eller gjør bruk av? Kravene til rapportering bør gjennomgås og det bør vurderes om alle opplysninger som innhentes er nødvendige, samt om det bør innhentes andre opplysninger enn de eksisterende rapporteringskravene.
- **Oppfølging og kontroll:** Gjennomføres det aktiviteter knyttet til oppfølging og kontroll som sikrer at tilskuddet blir brukt i tråd med vilkårene for tildeling, og slik at det legges til rette for høy måloppnåelse?

⁶² Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (nå DFØ). 2007. [Veileder. Evaluering av statlige tilskuddsordninger.](#)

9.2 Det er enkelt å finne kunngjøringer og informasjon om tilskuddsordningen

Kunngjøring av midler gjøres årlig på Utdanningsdirektoratets nettsider www.udir.no. Kunngjøringen inneholder en generell del (på en egen side) med nærmere informasjon om hvem som kan søke, søknadsfrist, beskrivelse av de ulike områdene for tilskuddsordningen, informasjon om total ramme for tilskuddsordningen samt fordeling av midler mellom de fire ulike områdene (hhv. smale fagområder, læremidler/pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter, særskilt tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell og parallelle utgivelser). Videre er det egne områdeutlysningstekster (egne sider) med nærmere informasjon om prioriteringer og spesifikke krav innenfor hvert delområde. Nettsidene inneholder også lenker til søknadsskjema og veiledningsmaterieell.

I følge Utdanningsdirektoratets årlige kunngjøringsnotater om tilskuddsordningen sendes kunngjøringene til faste dialogpartnere innenfor bransje- og interesseorganisasjoner. Det fremkommer videre at det årlig både settes opp fagdag og spørretime der det gis informasjon om årets utlysning og prosess og der det er anledning for søkere til å stille spørsmål. Flere læremiddelprodusenter trekker frem dette som et godt tiltak og at det bidrar til bedre informasjon om søknads- og vurderingsprosessen.

Nettsidene om tilskuddsordningen fjernes ikke etter søknadsfristens utløp, og informasjonen er slik sett tilgjengelig for potensielle søkere til enhver tid. Nettsidene inneholder kontaktinformasjon (e-postadresse) der man kan henvende seg ved spørsmål om tilskuddsordningen.

Det er videre mulig å melde seg på varsling på udir.no for å få oppdatert informasjon om ordningen. Informasjon om tilskuddsordningen er også enkelt tilgjengelig via Google på søk på ord som «tilskudd læremidler», «utvikling læremidler» og «lage læremidler».

Det fremkommer ikke spesielle utfordringer knyttet til det å sikre at potensielle søkere nås gjennom kunngjøringer og informasjon, og flere peker på at det stort sett er læremiddelutviklere som søker og som er godt kjent med hvor de kan finne informasjon. Det blir samtidig gitt noen eksempler på at det også er andre aktører som driver med utvikling av læremidler (slik som noen kommuner og opplæringskontor) som ikke nødvendigvis kjenner til ordningen, men som kunne vært potensielle søkere.

9.3 Svakheter i utformingen av tilskuddsordningen påvirker ressursbruken i forvaltningen

9.3.1 Organiseringen av forvaltningen er tydelig, men har enkelte svakheter

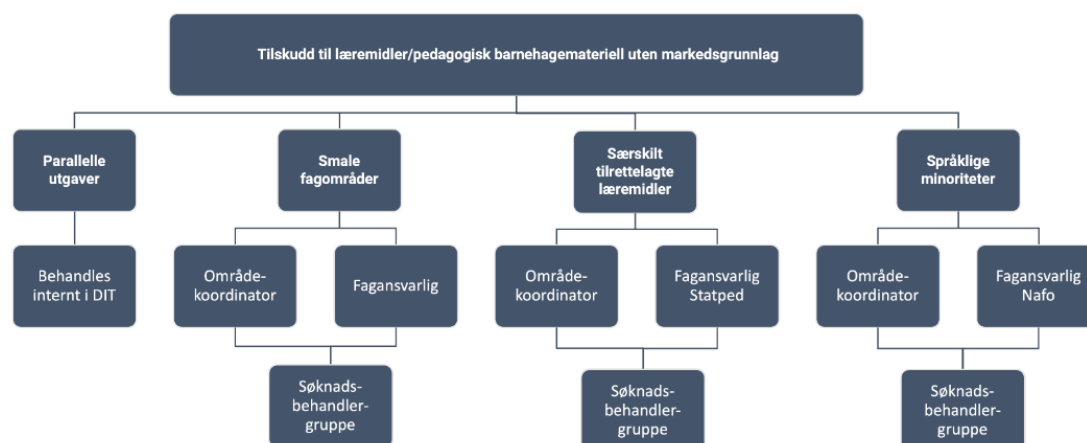
Det er Utdanningsdirektoratet som forvalter tilskuddsordningen til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på områder uten markedsgrunnlag. Forvaltningsorganisasjonen består av to overordnede koordinatore for ordningen som helhet, samt søknadsbehandlergrupper med egne fagansvarlige og områdekoordinatorer innenfor de ulike delområdene.

På områdene særskilt tilrettelagte læremidler og språklige minoriteter er det bruk av ekstern kompetanse i søknadsvurderingene, og både fagansvarlig og øvrige medlemmer i søknadsbehandlergruppene kommer fra henholdsvis Statped og NAFO. Innenfor smale fag er fagansvarlige og søknadsbehandlergruppen sammensatt av ansatte fra Utdanningsdirektoratet. Alle de tre nevnte områdene har områdekoordinator fra Utdanningsdirektoratet.

Området parallelle utgaver har ikke egen søknadsbehandlingsgruppe, fagansvarlig eller områdekoordinator, ettersom det er en refusjonsordning som krever mindre av forvaltning og søknadsbehandling. Forvaltning og saksbehandling av denne delen av ordningen blir ivaretatt av Avdeling for digitale tjenester (DIT) i Utdanningsdirektoratet. Se organisasjonskartet under.⁶³

⁶³ Organisasjonskartet er hentet fra Kunngjøringsnotat fra 2023 (Udir).

Figur 20: Organisering av forvaltningen



De overordnede koordinatorene for tilskuddsordningen har ansvar for forhold som gjelder på tvers av delområdene slik som retningslinjer og tekniske løsninger/søknadssystemet, og i tillegg fasiliteter og koordinerer de arbeidet i søknadsbehandlergruppene. De overordnede koordinatorene gjennomgår blant annet alle søknader for å sjekke at formalkrav er oppfylt før søknader videreføres til søknadsbehandlergruppene.

I intervjuer med koordinatorene og andre medlemmer av søknadsbehandlergruppene kommer det frem at det er noe ulik praksis på tvers av de tre søknadsbehandlergruppene. Dette gjelder både koordinators rolle og hvordan man organiserer arbeidet med fordeling og vurdering av søknader. Blant annet fremgår det at det er ulikt på tvers av søknadsbehandlergruppene hvor mange som er involvert i å lese alle søknadene. Særlig smale fagområder trekkes frem i denne sammenheng, og det påpekes at det i 2023 og 2024 kun har vært koordinator som har lest alle søknader, noe som blir omtalt som en svakhet. Det opplyses imidlertid at det er bestemt at det fra 2025 skal være to personer som leser alle søknader. I tillegg er det noe ulikhet i søknadsskjemaene som blir brukt innenfor hvert delområde, noe søknadsbehandlergruppene har anledning til å påvirke ut ifra hva som er behovet i det enkelte delområde.

Felles for alle søknadsbehandlergruppene er at søknader om midler blir fordelt, lest og vurdert først individuelt (ev. med flere som gjør individuelle vurderinger uavhengig av hverandre) før gruppen samles for felles diskusjon og prioritering. Det gis gjennomgående uttrykk for at det er enighet rundt vurderingene som gjøres og at det er konsensus om hvilke søknader som skal få tildelt midler. Noen nevner at de har hatt kalibreringsmøter i forkant av søknadsbehandlingen for å sikre mest mulig lik bruk av poengskalaer, noe som fremheves som positivt.

9.3.2 Det er utfordringer knyttet til Statpeds rolle i søknadsbehandlingen

Som omtalt tidligere i dette kapittelet er Statped involvert i vurderinger av søknader om midler for utvikling av særskilt tilrettelagte læremidler/barnehagemateriell.

I intervjuer med representanter som er involvert i søknadsbehandlingen blir det vist til at involvering av spesialpedagogisk kompetanse i utviklingen blir ansett som viktig i vurderingen av søknader om midler til særskilt tilrettelagte læremidler/barnehagemateriell. Dette skyldes at man har sett at kvaliteten i læremidlene blir bedre når spesialpedagoger har vært involvert i utviklingen. Det oppleves imidlertid utfordrende ved utvikling av læremidler for barn og elever med de mest sammensatte behovene, fordi

den relevante spesialpedagogiske kompetansen da først og fremst er å finne i Statped. Derfor blir det behov for å koble inn Statped i flere prosjekter.

Representanter fra Statped peker på utfordringer med at Statped dermed har flere ulike roller inn mot denne delen av tilskuddsordningen, selv om Statped har interne retningslinjer og føringer for å håndtere prosjektinvolvering og habilitet.⁶⁴

Fra læremiddelsiden er det noen av de store aktørene som peker på at det er denne delen av ordningen det er minst interesse for å søke på. Dette dreier seg om ulike forhold slik som nødvendigheten av spesialpedagogisk kompetanse i utviklingen, manglende kompetanse internt og at det er teknisk krevende å utvikle særskilt tilrettelagte læremidler/barnehagemateriell. Enkelte henviser også konkret til at de fra Utdanningsdirektoratets side har blitt bedt om å ha dialog med Statped i forbindelse med søknaden, men at Statped har gitt uttrykk for at dette ikke lar seg gjøre grunnet habilitetshensyn. Noen stiller også spørsmål ved grenseoppgangen opp mot Statpeds mandat (som også utvikler læremidler) når de opplever at man er så avhengige av Statped også for å kunne utvikle læremidler med finansiering fra tilskuddsordningen.

Som følge av disse utfordringene stilles det spørsmål ved om tilskuddsordningen er det riktige virkemiddelet for å sikre utvikling av særskilt tilrettelagt læremidler/barnehagemateriell, og om man kunne sett for seg andre virkemidler eller en annen organisering som kunne ivarettatt behovet på en bedre måte.

9.3.3 Grunnlag for vurderinger av søknader fremgår av ulike dokumenter og oppleves ikke alltid som tydelige

Som omtalt i kapittel 8 er det flere uklarheter knyttet til tildelingskriteriene i ordningen. Blant annet gjelder dette prioriteringen av digitale læremidler, der det fremgår i den generelle delen av kunngjøringen at digitale læremidler vil bli prioritert, mens det i retningslinjene - og i noen av områdeutlysningene, står at det åpnes for både trykte, digitale og kombinerte læremidler. Flere læremiddelprodusenter viser til at de oppfatter at det er en prioritering av digitale læremidler, mens enkelte som er involvert i søknadsbehandling legger vekt på at det er åpent for å søke om kombinasjonsprodukter, men at man i liten grad har fått slike søknader.

Videre står det i kunngjøringen av midlene (den generelle delen) at man i vurdering av søknader vil legge vekt på hvor raskt prosjektet er ferdig slik at læremiddelet/det pedagogiske barnehagematerialet blir tilgjengelig for brukerne. I intervjuer fremkommer det imidlertid at dette ikke blir vektlagt i denne utstrekningen i praksis, og at man i all hovedsak sjekker om læremiddelet vil kunne ferdigstilles innenfor en treårs periode.⁶⁵ Enkelte peker på at rask realisering ikke nødvendigvis gir et godt produkt, og mener derfor at vektleggingen av dette ikke er hensiktsmessig.

Figur 21: utsnitt fra kunngjøringsteksten i 2024

I vurdering av søknadene vil vi leggje vekt på kor raskt prosjektet er ferdig slik at læremiddelet/det pedagogiske barnehagematerialet blir tilgjengeleg for brukarane.

Fra 2024 har Utdanningsdirektoratet bedt søkerne om å anslå pris for tilgang til ferdig produkt. Bakgrunnen for at dette spørsmålet har blitt aktualisert, har vært enkelttilfeller der direktoratet i etterkant har blitt gjort oppmerksom på at et læremiddel har hatt det som har blitt ansett som svært høy pris. Figur 22 viser hvordan spørsmålet fra 2024 er inkludert i søknadsskjemaet for tilskudd innenfor smale fag. Her fremgår det også at det skal gjøres en vurdering av prisen opp mot «sammenlignbare

⁶⁴ Hvert år utarbeider Udir i tillegg et eget notat om forvaltningsskikk der habilitet er nærmere omtalt. Ifølge de årlige kunngjøringsnotatene fra Udir blir både interne og eksterne medlemmers habilitet vurdert løpende, og eksterne bidragsytere signerer egenerklæring på taushetsplikt og habilitet. Det fremgår også at man i søknadsbehandling bruker tid på å drøfte og tydeliggjøre forvaltningsskikk.

⁶⁵ Følgende fremgår av [utlysningen](#) (2024): «Prosjekta kan ha ei ramme på inntil tre kalenderår»

læremidler for tilsvarende fag, område eller bruk.» Deloitte kan ikke se at det er gitt ytterligere føringer eller informasjon om hvordan dette i praksis vil bli vurdert. I den generelle kunngjøringen for 2024 fremgår det under overskriften «Budsjettagrensingar» at pris vil bli vurdert, men dette går ikke frem under punktene som omhandler «Vurdering av søknadar».⁶⁶

Figur 22: Spørsmål om pris. Eksempel fra smale fag

Hva vil læremiddelet koste for sluttbrukeren?

Ref. utlysning vil det som en del av søknadsbehandlingen bli tatt hensyn til kostnaden for tilgang til produktet. Det vil være en forutsetning at læremiddelet er priset i tråd med andre og sammenlignbare læremidler for tilsvarende fag, område eller bruk. Kostnad for sluttbruker vil også være en del av sluttrapport dersom prosjektet ditt får støtte. At mindre justeringer vil forekomme er ikke å anse som brudd på vilkår for støtte.

Oppgi pris i kommentarfelt. Gi eventuelt en utfyllende kommentar for å gjøre rede for alt innhold som brukeren får tilgang til gjennom kjøp av læremiddelet, det vil si innhold som ikke er omfattet av denne søknaden.

Også andre «krav» til søknadene slik det fremgår av selve søknadsskjemaet (ikke nevnt som krav i retningslinjer eller kunngjøringer) blir i liten grad vurdert i praksis. Dette gjelder både plan for distribusjon og markedsføring og plan for gjennomføring inkludert hvordan brukertesting/pilotering skal gjennomføres. Dette er kun elementer som søker er bedt om å bekrefte at de har, uten at det er krav til at dokumentasjon vedlegges søknaden. Koordinatorere for ordningen opplyser at man anser at prosjektplan med aktiviteter og fremdrift, samt en plan for distribusjon og markedsføring er en forutsetning for å kunne lykkes med prosjektet. Ved at søker bekrefter dette, har man vurdert at det ikke er behov for dokumentasjon på det i selve søknadsbehandlingen. Det legges til at det for søker er en egengevinst i å ha dette på plass allerede fra søknadstidspunktet.

I søknadsskjemaene har det i senere år blitt lagt til et felt der søker kan laste opp visuelle fremstillinger/film for å beskrive prosjektet ytterligere. Fra Utdanningsdirektoratet kommenteres det at denne muligheten ble lagt til fordi man registrerte at det kunne være forskjell på hvor gode læremiddelutviklerne er på skriftlig fremstilling av sine prosjekter. Man så en risiko for at søkere som er vant til å formulere tilskuddssøknader, og som gjør dette ofte, kunne bli favorisert, fordi «formen» passet dem godt. I intervju med søknadsbehandlergrupper blir det samtidig påpekt at visuelle fremstillinger/film som søker kan laste opp i søknadsskjemaet ikke skal være avgjørende for å få en god vurdering. Fra de som er involvert i forvaltningen blir det presisert at det ikke er obligatorisk for søkerne å laste opp visuelle fremstillinger. Gjennom intervju kommer det likevel frem at et flertall av læremiddelprodusentene har oppfattet muligheten for å legge ved video som et krav. Dette pekes det også på i spørreundersøkelsen. Produsentene peker blant annet på at de opplever dette «kravet» som unødvendig og tidkrevende, og at det har bidratt til å komplisere søknadsprosessen.

Selv om det er flere av de som er involvert i søknadsvurderingene som gir uttrykk for at det har blitt tydeligere/bedre kriterier for ordningen over tid, er det som omtalt i kapittel 8 flere elementer i retningslinjene og kunngjøringene for ordningen som fremstår utydelige, dels både for søkere og for de som skal vurdere søknadene. Det gis flere eksempler på forhold som

«Søknadsbehandlerne bruker veldig mye tid på å behandle søknader og sikrer at søknadene er gode, men vi vet ikke om dette sikrer gode læremidler. Sånn sett går det an å stille spørsmål ved om ressursene brukes riktig.»

Medlem av søknadsbehandlergruppe

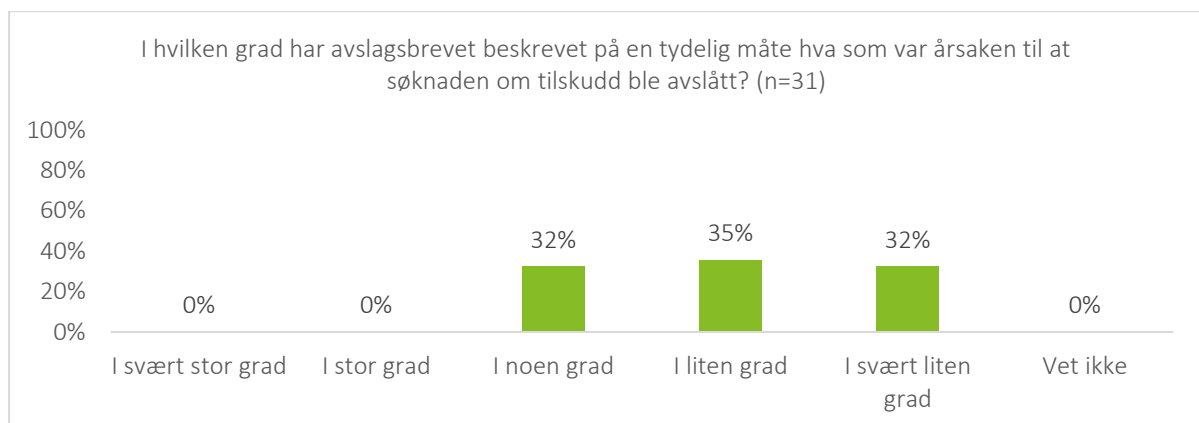
søknadsbehandlergruppene diskuterer og bruker tid på å vurdere og avklare, fordi det ikke er gjort gode

⁶⁶ Utdanningsdirektoratet. 2024g.

nok avgrensninger i utformingen av ordningen, og særlig synes dette å gjelde vurderinger rundt hva som kan sies å ha markedsgrunnlag og ikke (se nærmere beskrivelse i kapittel 8.5). Det påpekes at dette medfører et behov for skjønnsmessige vurderinger. Det gis også eksempler på at forhold som ikke er nevnt i retningslinjene eller kunngjøringene blir vektlagt i vurderingsprosessen. Blant annet blir det innenfor smale fagområder vist til at man ikke tildeler midler til to ulike søkere innenfor det samme faget, og at man heller prioriterer spredning på fagene.

Spørreundersøkelsen som er gjennomført viser at læremiddelprodusenter som har mottatt avslag på søknad om tilskudd, i mange tilfeller ikke opplever at avslagsbrevet gir en tydelig beskrivelse av årsaken til at søknaden ble avslått. Som Figur 23 viser, mener til sammen 67 prosent av respondentene at dette i liten eller svært liten grad er tydelig beskrevet.

Figur 23: Tilbakemelding på årsak til avslag



I utfyllende kommentarer er det flere læremiddelprodusenter som påpeker at det vil være hensiktsmessig med mer utfyllende tilbakemeldinger ved avslag, slik at læremiddelprodusenten får en god forståelse for hva som ikke var godt nok i søknaden, og dermed mulighet til læring og forbedring. Én læremiddelprodusent kommenterer at begrunnelsene for avslag sjelden er gode, og at vedkommende ikke opplever at disse er begrunnet i kriteriene for tilskuddsordningen.

I en gjennomgang av saksbehandlingen for utvalgte søknader, merker Deloitte seg at søknadsbehandlingssystemet i mange tilfeller i svært liten grad inneholder konkrete begrunnelser for avslag og innvilgelser. Vurderingene som er gjort av søknadene er i liten grad begrunnet ut over score på ulike kategorier gitt fra medlemmer av søknadsbehandlergruppen (kategoriene varierer mellom skala på 1-5, høy/middels/lav og ja/nei). I noen tilfeller er det stor variasjon i vurderingene internt i søknadsbehandlergruppen, og i enkelte tilfeller har noen av de som har vurdert søknaden satt spørsmålstegn på enkelte kategorier. Det er likevel i liten grad tydelig begrunnet hvilke vurderinger som er lagt til grunn/vektlagt når man har konkludert med om søknaden enten blir innvilget eller ikke.

I evalueringen er det enkelte som trekker frem at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom gode søknader og gode læremidler i praksis, og enkelte stiller i den sammenheng også spørsmål ved om ressursene på forvaltning/saksbehandling brukes riktig. En av de intervjuede viser til at en utfordring med selve tilskuddsordningen kan være at det blir bevilget penger basert på søknader, uten at det nødvendigvis er en kvalitetssikring av de ferdige produktene, og at sluttresultater er lite i fokus. Som omtalt tidligere i rapporten (kapittel 4 til 7) er det også flere av de som er intervjuet i forbindelse med evalueringen som peker på opplevde mangler ved kvaliteten til ferdigstilte læremidler.

Når det gjelder selve ressursbruken i forvaltningen, er det enkelte som peker på mulighetene ved bruk av kunstig intelligens. Det blir vist til at dette både kunne redusert tid- og ressursbruk, samt trolig også sikret mer objektive/nøytrale vurderinger.

9.4 Forvalter gjennomfører kontroller, men det pekes likevel på mangler knyttet til noen av produktene

Som det fremgår av kap. 8.2 (se Tabell 6), sier retningslinjene for tilskuddsordningen at Utdanningsdirektoratet skal føre kontroll med at de ferdige læremidlene/pedagogisk barnehagemateriell er i samsvar med tilsagnsbrevet.

Det er lagt opp til et system for rapportering av bruk av midler med både underveisrapportering og sluttrapportering, og tilskuddsmottaker skal også melde fra ved endringer i prosjektet. Ansvar for å følge opp at tilskuddsmottakere sender inn rapportering i samsvar med krav i tildelingsbrevet, ligger til de overordnede koordinatorene for tilskuddsordningen. Områdekoordinatorer og faglige ansvarlige blir involvert dersom det er meldt fra om endringer i et prosjekt som har fått støtte, men er ellers ikke involvert i å følge opp rapportering eller gjennomføre kontroller med mindre det vurderes å være behov for å konsultere dem.

Det opplyses at forvalter som en del av sluttrapporteringen får tilgang til det ferdige produktet, også i tilfeller der det krever innlogging. I tillegg blir det vist til at de fleste læremiddelprodusentene legger ved en demonstrasjonsvideo av produktet og redegjør for hovedelementene i produktet de har utarbeidet.

Forvalter har praksis for å gjøre følgende kontroller av det ferdige produktet:

- Logger seg inn i «løsningen/produktet»
- Tester ut at det fungerer og at det innholdet som det forventes at skal være der, faktisk er der og er tilgjengelig og fungerer for brukerne.
- I denne forbindelse blir det for eksempel sjekket at de særskilte elementene er der jf. søknaden (gjelder særskilt tilrettelagte læremidler/materiell), eller at filmene/fagbegreper som skal oversettes til ulike språk faktisk er å finne på de oppgitte språkene som er beskrevet i søknaden (gjelder læremidler/materiell til språklige minoriteter).
- I tillegg blir det sjekket at eventuelle endringsbehov som er meldt inn og akseptert av Udir foreligger i endelig produkt.

Det presiseres fra forvalters side at alle prosjekter blir sjekket, både de der det tidligere er meldt fra om endringer, og de som rapporteres å være gjennomført fullt ut i samsvar med planen. Fra Utdanningsdirektoratet blir det også opplyst at de overordnede koordinatorene ved den minste usikkerhet involverer områdekoordinator og/eller faglige ansvarlige fra henholdsvis Statped og NAFO, da de ofte har bedre forutsetninger for å vurdere om produktet er i tråd med forutsetningene. Det blir også poengtert at dersom læremiddelprodusenten i sluttrapporteringen opplyser at prosjektet kun *i noen grad* er utviklet og sluttført i samsvar med søknaden, uten at det på tidligere tidspunkt har vært dialog rundt endringer, så medfører dette en grundigere kontroll av hva dette betyr i praksis. Dersom det er et prosjekt som gjelder særskilt tilrettelagte læremidler/materiell, eller læremidler/materiell for språklige minoriteter, blir i slike tilfeller også faglig ansvarlig fra henholdsvis Statped eller NAFO involvert i videre oppfølging. I tillegg opplyses det at terskelen for å kontakte læremiddelprodusenten for å gjøre avklaringer er lav.

Det vises til at det forekommer at forvalter sjekker enkelte tilrettelegginger som er påkrevd som følge av at læremidler skal være universelt utformet, men at det ikke gjøres noen systematiske kontroller av universell utforming. Det gjennomføres heller ingen kontroller av språklig kvalitet i forbindelse med utarbeidelsen av parallelle utgaver, ut over at forvalter sjekker at utgaven er på nynorsk. Det blir bemerket at både krav om universell utforming og språklig kvalitet ved utarbeidelse av nynorskversjoner er grunnleggende krav som det fra forvalters side forventes at læremiddelprodusentene ivaretar uten behov for ytterligere kontroller.

Når rapport og ferdig produkt er kontrollert, stanser oppfølgingen fra forvalters side. Det foreligger derfor ingen informasjon om i hvilken grad læremidlene eller det pedagogiske barnehagematerialet som er utviklet faktisk tas i bruk av skoler og barnehager. I evalueringsworkshopen som er gjennomført, viser samtidig flere av læremiddelprodusentene til at de til en viss grad kan hente ut slik informasjon fra sine systemer, men at dette blant annet avhenger av hvordan læremiddelet er bygd opp.

Kontrollene forvalter gjennomfører opplyses å være etablert som en fast praksis, men er ikke nedfelt i en skriftlig rutine, sjekkliste eller lignende. Det varierer også i hvilken grad kontrollaktivitetene dokumenteres. Det blir vist til at når det i søknadsbehandlersystemet registreres at rapport er behandlet, betyr dette at sluttrapportering er gjennomgått, produktet er sjekket og at alt er ok ut fra de kontrollene som er gjennomført. Ved større avvik og behov for oppfølging vil dette dokumenteres særskilt gjennom blant annet korrespondanse med læremiddelprodusenten.

Det er et vilkår ved tildeling at tilskuddsmottakere oppgir at læremiddelet er utviklet med tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Det fremkommer av intervju at det har vært enkelte tilfeller der læremiddelprodusenter har formulert seg på en slik måte at det kan fremstå som at læremiddelet har blitt godkjent av eller utviklet i samarbeid med Utdanningsdirektoratet, noe som kan føre til at potensielle kjøpere oppfatter at Utdanningsdirektoratet har kvalitetssikret produktet. Det blir opplyst at Utdanningsdirektoratet i slike tilfeller har fulgt opp for å få fjernet misvisende informasjon. Samtidig blir det i intervju med flere læremiddelprodusenter pekt på at bare det å opplyse om at læremiddelet er utviklet med støtte fra Utdanningsdirektoratet, er et kvalitetsstempel. Det blir kommentert at dette oppleves å være noe som kan gjøre lærerne trygge på at læremiddelet holder god kvalitet og trygt kan brukes.

Til tross for kontrollaktivitetene som gjennomføres, blir det fra flere aktører som er intervjuet (både aktører involvert i søknadsbehandlingen, læremiddelprodusentsiden og brukersiden) vist til at det hadde vært nyttig om det i større grad hadde blitt gjennomført kontroller av læremidlene som utvikles. Bakgrunnen for uttalelsene, synes å være at aktørene ikke alltid fullt ut erfarer at de ferdige produktene står til forventningene eller oppfyller forutsetningene som lå til grunn for tildeling av tilskudd.

Fra aktører som er involvert i søknadsbehandlingen, og fra enkelte læremiddelprodusenter, pekes det på at ferdige læremidler ikke alltid er utviklet i samsvar med søknaden som lå til grunn for tilskuddet og/eller krav som er stilt. Det blir blant annet vist til eksempler på at læremidler ikke er tilrettelagt på den måten som var beskrevet i søknad, og manglende oppfyllelse av krav til universell utforming i forbindelse med digitale læremidler. En læremiddelprodusent bemerker at bransjen har for dårlig kunnskap om hva kravene til universell utforming innebærer i praksis, og henviser til en kartlegging og tilsyn som er gjort i sektoren.⁶⁷ Fra brukersiden påpekes det at ferdige læremidler ikke alltid oppfyller forventningene de har til læremidler, noe som kan indikere at de ikke alltid er tilpasset brukernes behov.

Selv om det av flere påpekes at det først og fremst er markedets kjøp og bruk som avgjør om et læremiddel fungerer godt i praksis, blir det altså også påpekt at ferdige læremidler ikke alltid oppfyller forutsetningene for tildeling av tilskudd, eller brukernes forventninger. I evalueringsworkshopen viser flere læremiddelprodusenter til pilotering og brukertesting som sentralt for å sikre at læremiddelet holder god kvalitet og møter behovene «der ute» på en god måte. Det blir i den forbindelse kommentert at det ikke oppleves å være like tydelige krav til brukertesting/pilotering i alle deler av tilskuddsordningen, og læremidler til språklige minoriteter blir særskilt trukket frem av en erfaren læremiddelprodusent på dette området. Det pekes på at tilskuddsforvalter gjerne kunne satt enda tydeligere krav til pilotering for denne delen av tilskuddsordningen. Også fra

⁶⁷ I 2023 gjennomførte Tilsynet for universell utforming av IKT (uu-tilsynet) [tilsyn med elleve digitale læremidler](#) der det ble avdekket en rekke brudd på kravene som ble testet. I tillegg har Oslo Economics i 2023 bistått tilsynet med en kartlegging av digitale løsninger som er i bruk i grunnskolen, samt leverandørers arbeid med universell utforming av IKT. I kartleggingen trekkes det blant annet frem at flere leverandører opplever at det er utfordrende å oppfylle kravene til universell utforming, men at det likevel er høyt prioritert å møte dem. Se mer informasjon på uutilsynet sine [nettsider](#).

søknadsbehandlergruppene fremheves gjennom intervju viktigheten av pilotering/brukertesting som et kvalitetssikrende element. Per i dag er det gjennom søknadsskjema stilt krav om at søker har en plan for brukertesting/pilotering av læremiddelet, og bekrefter å ha en slik plan ved søknad om midler. Det er imidlertid ikke krav om å legge denne planen ved søknaden. Det hentes heller ikke inn informasjon i rapporteringen om hvordan piloteringen er gjennomført i praksis eller hvilke tilbakemeldinger og innspill brukerne eventuelt har gitt. Fra enkelte læremiddelprodusenter, og representanter for søknadsbehandlergruppene, blir det i denne forbindelse bemerket at tilskuddsordningen er tillitsbasert.

9.5 Oppsummering og vurdering

Etter Deloitte's vurdering sikres det i all hovedsak gjennom forvaltningen at potensielle søkere nås. Tilskuddsforvalter publiserer kunngjøringer og aktuell informasjon om tilskuddsordningen på Udir.no, og nettsidene synes godt kjent blant søkere til ordningen. Det har heller ikke fremkommet spesielle utfordringer knyttet til å sikre at potensielle søkere nås, selv om det også gis eksempler på at det er andre aktører enn læremiddelprodusenter som utvikler læremidler og som ordningen potensielt kunne vært aktuell for. Det er imidlertid enkelt å finne frem til informasjon om ordningen gjennom googlesøk, og informasjonen ligger tilgjengelig på nettsidene også etter søknadsfristens utløp.

Når det gjelder ressurseffektivitet i forvaltningen, fremkommer det av evalueringen at det er utstrakt bruk av skjønn i søknadsvurderingen, noe vi mener dels henger tett sammen med svakheter i selve utformingen av ordningen. Det er i for liten grad etablert tydelige tildelingskriterier, og søknadsbehandlergruppene må bruke tid på å drøfte hvordan de skal fortolke ulike forhold. Særlig synes det å bli brukt mye tid på å vurdere hva som kan sies å ha et markedsgrunnlag og ikke, men også andre eksempler har fremkommet. Det fremgår også at det dels vektlegges andre forhold enn det som fremgår som tildelingskriterier av retningslinjene og kunngjøringene, noe vi også tolker som et behov for å tydeliggjøre kriteriene for tildelingen. Det at det er utstrakt bruk av skjønn gjør at forvaltningen blir mindre ressurseffektiv enn det den kunne vært dersom utformingen av ordningen var tydeligere og mer avgrenset. Det å tydeliggjøre tilskuddsordningens utforming kan altså være tids- og ressursbesparende for forvalter. I tillegg kan det redusere tidsbruk for de som skal søke, da det blir mer forutsigbarhet i hvordan søknader blir vurdert og hvordan prioriteringer blir gjort. På den måten kan en også redusere risikoen for å få søknader som ikke treffer på prioriteringer og kriterier. Samtidig vil Deloitte presisere at vi ikke mener at det ikke er behov for å bruke skjønn i forvaltningen. I mange tilfeller – også i denne tilskuddsordningen – vil det være helt nødvendig å bruke skjønn fordi man ikke kan tallfeste eller kvantifisere alle tildelingskriterier. Man bør imidlertid tilstrebe å redusere skjønnsbruken der det er mulig, for eksempel ved å gjøre tydeligere avgrensninger rundt markedsgrunnlag. Videre bør det være en transparens overfor søkere knyttet til hvilke områder/komponenter som vil være gjenstand for skjønnsmessige vurderinger. Dette bør nedfelles i regelverket for ordningen.

Videre merker vi oss at muligheten til å laste opp visuelle fremstillinger/video i søknadsskjemaet blir oppfattet som et krav av søkerne, og at det både oppleves unødvendig og kompliserende fra søkerne side. Etter Deloitte's vurdering bør tilskuddsforvalter være tydelig på hvordan etterspurt informasjon vil bli brukt eller ikke brukt i vurderingen. Man bør også på generelt grunnlag være forsiktig med å «be» om dokumentasjon som ikke knytter seg direkte til et vurderings- eller tildelingskriterium, da det medfører tid- og ressursbruk både for forvalter og for søker uten at dette er en forutsetning for å kunne få en god vurdering og få tildelt tilskudd.

Det fremkommer videre at det er manglende samsvar mellom ulike deler av utformingen av ordningen, noe vi vurderer som en svakhet i forvaltningen. Dette gjelder spesielt prioriteringen av digitale læremidler, da det er til dels motstridende informasjon om dette mellom retningslinjene, den generelle kunngjøringen og områdeutlysningene. Tilskuddsforvalter bør gjøre en grundig gjennomgang og sikre at det er samsvar mellom de ulike elementene for å sikre forutberegnelighet i ordningen.

Når det gjelder selve organiseringen av forvaltningsarbeidet med to overordnede koordinatorene og egne søknadsbehandlergrupper på hvert delområde, fremstår denne etter vår vurdering i all hovedsak som hensiktsmessig. Det at det er noe ulikheter i hvordan søknadsbehandlergruppene organiserer sitt arbeid, er kanskje nødvendig med tanke på at det er stort spenn i hva tilskuddsordningen rommer og at det dermed er ulike behov. Vi vil likevel påpeke som en svakhet at det innenfor smale fagområder kun er koordinatorene som har lest alle søknader i 2023 og 2024. Dette kan potensielt øke risikoen for at forvaltningen i for stor grad blir preget av enkeltpersoners skjønnsmessige vurderinger. En løsning der minst to personer leser alle søknader vil redusere slik risiko betraktelig, og det er derfor positivt at det er besluttet å prioritere en slik løsning fra 2025. I tillegg merker vi oss at Statped sin rolle inn mot tilskuddsordningen er utfordrende. Vi mener det bør gjøres grep for å sikre at Statped sin rolle er tydelig, og at man unngår både faktiske og tilsynelatende utfordringer knyttet til habilitet. Mulige grep for å løse disse utfordringene drøftes nærmere i kapittel 10.

Som omtalt i kapittel 7 skiller tilskudd til parallelle utgivelser seg fra øvrige deler av tilskuddsordningen ved at det er etablert en refusjonsordning med tydelige kriterier for hva som skal til for å være kvalifisert for refusjon. Dette medfører en åpenbar gevinst når det gjelder effektiv søknadsbehandling. Samtidig er det andre faktorer knyttet til denne delen av ordningen som bør vurderes, deriblant om satsene bør vurderes i lys av utviklingen av kunstig intelligens som kan automatisere en del av oversettelsesarbeidet.

Som del av forvaltningen av ordningen har vi også undersøkt om det gjennomføres oppfølging og kontroller som sikrer at tilskuddsmidlene benyttes som forutsatt, og at krav og vilkår er oppfylt. Evalueringen viser at forvalter gjennomfører slike kontroller. Deloitte mener at den etablerte praksisen i stor grad fremstår som hensiktsmessig, men at den bør nedfelles i enkle rutiner og/eller sjekklister for å unngå at kontrollaktivitetene i for stor grad er personavhengige. Vi mener også at det av hensyn til etterprøvnbarhet i forvaltningen bør foreligge en viss dokumentasjon av de kontrollhandlingene som er gjennomført, i form av en sjekkliste eller lignende som arkiveres i tilknytning til saken. Dokumentasjonen bør gi et bilde av hvilke kontroller som er gjennomført, og resultatet av disse, samtidig som det er viktig at man unngår at dette arbeidet blir mer omfattende og ressurskrevende enn det som er nødvendig.

Vi merker oss også at det, til tross for de kontrollaktiviteter som gjennomføres, av flere aktører henvises til at forutsetninger og vilkår for tilskudd ikke alltid oppfylles. Deloitte mener det er viktig at forvalter i dialogen med aktører som bidrar i saksbehandlingen, etterspør kjennskap til og erfaringer med læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som er utviklet. Informasjon fra disse aktørene bør inngå som en del av risikovurderingene som bør legges til grunn for de kontrollene som gjennomføres av ferdige læremidler/pedagogisk barnehagemateriell. Etter vår vurdering bør det også, med bakgrunn blant annet i tilsyn gjennomført av uu-tilsynet⁶⁸, vurderes om etterlevelse av de grunnleggende kravene til universell utforming bør kontrolleres nærmere. Selv om det er en forventning om at disse kravene ivaretas, har tilsyn vist at dette ikke alltid er tilfelle. Det er da snakk om digitale læremidler generelt, ikke spesifikt læremidler utviklet ved hjelp av tilskudd. Vi mener likevel at dette indikerer at det er risiko for at kravene heller ikke alltid etterleves i forbindelse med læremidler som utvikles med tilskuddsfinansiering. Vi mener derfor at det bør vurderes å gjennomføre stikkprøvebaserte kontroller av oppfyllelsen av krav til universell utforming, for å få bedre innsikt i hvorvidt kravene etterleves eller ikke. Omfanget av stikkprøver trenger i utgangspunktet ikke være stort, da det at det legges opp til stikkprøvebaserte kontroller i seg selv kan ha en disiplinerende effekt. Ved få funn/avvik kan også omfanget av kontroller reduseres ytterligere, mens det motsatt vil kunne indikere behov for økt kontroll.

Videre er det flere aktører som henviser til utfordringer med læremidlenes/det pedagogiske barnehagemateriellets kvalitet og oppfyllelse av brukerbehov. Vi mener derfor at det bør vurderes om det er mulig å utarbeide rapporteringskrav som kan belyse resultater og effekter av tilskuddet, i form av om læremiddelet har god kvalitet og samsvarer med behovene i sektoren. Både fra søknadsbehandlere

⁶⁸ Tilsynet for universell utforming av ikt.

og læremiddelprodusenter vektlegges pilotering/brukertesting som et viktig verktøy for å sikre at læremidler og pedagogisk barnehagemateriell har god kvalitet, og er brukervennlige. Resultater av pilotering/brukertesting kan derfor fungere som en indikator på kvalitet. Per i dag bes imidlertid ikke tilskuddsmottakerne om å rapportere om hvordan piloteringen er gjennomført i praksis eller hvilke tilbakemeldinger og innspill brukerne eventuelt har gitt. Selv om tilskuddsforvalter opplyser at læremiddelprodusenter tar kontakt i tilfeller der piloteringen ikke fungerer som forventet, er dette i stor grad et tillitsbasert system, og det er risiko for at det ikke blir meldt ifra der piloteringen ikke fungerer som forventet. Vi mener at informasjon om gjennomført pilotering/brukertesting er relevant for å belyse kvaliteten på produktene som utvikles, og at dette derfor er noe som bør etterspørres konkret i forbindelse med sluttrapporteringen. Rapporteringskrav kan bidra til å rette økt oppmerksomhet mot disse prosessene, og kan i seg selv ha en effekt med hensyn til å øke fokuset på pilotering og brukertesting ytterligere. I tillegg kan forvalter gjennom denne rapporteringen få økt innsikt i brukererfaringer og brukerbehov. Dette er innsikt som kan være nyttig i forbindelse med fremtidige prioriteringer i tilskuddsordningen.

10 Samlet vurdering og konklusjon

10.1 Innledning

I dette kapittelet gjør vi en samlet vurdering av tilskuddsordningen basert på datagrunnlag og vurderinger som fremgår av foregående kapitler i rapporten. Vi gjør også en samlet vurdering av hvorvidt tilskuddsordningen som er etablert er hensiktsmessig statlig virkemiddelbruk for å oppnå ønskede virkninger.

I denne forbindelse retter vi oppmerksomhet mot måloppnåelse og effekter av tilskuddsordningen som helhet og ser hen til likheter og ulikheter mellom de ulike delområdene. Videre drøfter vi sammenhengene mellom tilskuddets addisjonalitet og effekter, og vurderer hvilke tiltak som kan være aktuelle for å realisere ønskede effekter i enda større grad enn man klarer per i dag. Både tilskuddsordningens utforming og forvaltning er sentral med hensyn til å legge til rette for måloppnåelse og effekter, og vi ser derfor også på hvilke grep det vil være hensiktsmessig å gjøre når det gjelder både utformingen av tilskuddsordningen og forvaltningen av tilskuddsordningen.

Til slutt i kapittelet oppsummerer vi våre hovedkonklusjoner basert på den gjennomførte evalueringen, og lister opp våre anbefalinger for videreutvikling og forbedring av tilskuddsordningen for utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag.

10.2 Et viktig virkemiddel for å sikre tilgang til læremidler, men med potensiale for økte effekter

10.2.1 Det er til dels store behov for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell

Evalueringen viser at det oppleves å være til dels betydelig mangel på læremidler og pedagogisk barnehagemateriell innenfor de ulike delområdene som inngår i tilskuddsordningen. I praksis medfører dette at det blir brukt mye tid på å utarbeide eget materiell for å kompensere for manglene. Ved skolene fremheves det også at mangelen på hensiktsmessige læremidler medfører en risiko både for dårligere og ikke minst variabelt læringsutbytte hos elevene. Undervisningen og læringsutbyttet opplyses å bli mer avhengig av den enkelte lærer når man ikke har formelle læremidler som kan benyttes.

Manglene det blir vist til, og mulige konsekvenser av disse, viser at det er behov for tiltak og at det er potensiale for at gode tiltak, som sørger for økt tilgang til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell der dette mangler, kan ha positive effekter blant annet på elevenes læringsutbytte. I tillegg vil tilgang til hensiktsmessige læremidler og pedagogisk barnehagemateriell kunne frigjøre tid hos lærer og ansatte i barnehager, som nå må brukes på å lage eget materiell.

10.2.2 Tilskuddsordningen bidrar til at det blir utviklet læremidler innenfor aktuelle områder

Som vist i foregående kapitler i rapporten bidrar tilskuddsordningen til at det blir utviklet læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på områder der det er behov for dette. Samtidig viser evalueringen at det er noe variabelt hvor effektiv tilskuddsordningen er med hensyn til å bidra til at det produseres læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på ulike områder. Når det gjelder pedagogisk barnehagemateriell, både særskilt tilrettelagt og til språklige minoriteter, er det få prosjekter som har fått innvilget tilskudd de siste årene. Det har også vært relativt få søknader. Selv om det ikke har blitt utviklet mye, har likevel tilskuddsordningen bidratt til noe økning i tilgangen til materiell, og har dermed en viss addisjonalitet. Om endringene i tilgang på materiell står i forhold til innsatsen som legges ned i å forvalte ordningen, bør likevel vurderes nærmere. Dette bør også ses i forhold til praksisfeltets bruk og nytte av det pedagogiske materialet som blir utviklet. Som vi har sett i foregående kapitler, og kommer tilbake til nedenfor, viser evalueringen at barnehager til dels ikke ønsker å ta i bruk materiell som er utviklet.

Når det gjelder smale fag, viser evalueringen at det er de smaleste av de smale fagene som er aller mest utsatt når det gjelder mangel på læremidler. Basert på det som kommer frem i evalueringen, er heller ikke tilskuddsordningen slik den er utformet per i dag effektiv med tanke på utvikling av læremidler innenfor disse fagene. Fra læremiddelprodusenter blir det påpekt at det ikke fremstår som attraktivt å utvikle læremidler innenfor de aller smaleste fagene, til tross for at de mottar tilskudd. Så lenge disse fagene er en del av tilbudsstrukturen i videregående opplæring, bør det likevel - slik Deloitte ser det - være mekanismer som kan sikre at det også for disse fagene blir utviklet læremidler. Evalueringen viser at det kan være behov for å justere virkemiddelbruken noe for å sikre at også de aller smaleste fagene blir ivarettatt. En slik justering kan for eksempel være å differensiere tilskuddet for å kompensere noe mer for manglende lønnsomhet innenfor de aller smaleste fagene, eller det kan vurderes å benytte offentlige anskaffelser som virkemiddel i enkelttilfeller. Da dette er fag som ofte tilbys av få skoler, vil det imidlertid også være av vesentlig betydning at læremidlene som blir utviklet treffer behovene godt, og har en kvalitet som gjør at skolene ønsker å ta dem i bruk. Evalueringen har vist at dette ikke alltid er tilfelle. Nedenfor kommer vi tilbake til denne problemstillingen, og hvordan man bedre kan sikre at det som utvikles av læremidler også blir tatt i bruk.

Når det gjelder særskilt tilrettelagte læremidler og læremidler for språklige minoriteter, utvikles det årlig læremidler som bidrar til å gjøre tilgangen til læremidler bedre. Som vi kommer tilbake til er utfordringene på disse områdene i stor grad knyttet til praksisfeltets kjennskap til læremidlene som blir utviklet. I tillegg viser evalueringen enkelte utfordringer knyttet til forvaltningene og prioriteringene knyttet til særskilt tilrettelagte læremidler, som vi også vil komme tilbake til.

Parallele utgivelser skiller seg ut fra øvrige delområder i tilskuddsordningen ved at det er etablert en refusjonsordning. Det utvikles parallelle utgaver som med stor sannsynlighet ellers ikke ville blitt utviklet, og slik sett vurderes det som sannsynliggjort at tilskuddet har addisjonalitet. Evalueringen viser samtidig at satsene som benyttes til dels omtales som rause, og dette gir etter Deloittes vurdering grunnlag for å stille spørsmål ved om det er behov for en ny gjennomgang av satsene blant annet i lys av den senere tids utvikling når det gjelder kunstig intelligens. Vi vil presisere at vi ikke har gjort en selvstendig vurdering av satsene, men derimot baserer oss på innspill fra flere læremiddelprodusenter. Vi vil også presisere viktigheten av at bruk av kunstig intelligens i utarbeidelsen av parallellutgaver ikke ivaretar alle aspekter ved kvaliteten. Evalueringen viser at det tidvis er utfordringer ved kvaliteten, noe som viser viktigheten av både språkvask og manuell gjennomgang av ulike sider ved læremidlene som ikke handler om ren tekst. Det er viktig at dette hensyntas ved gjennomgang av satsene.

10.2.3 Tilskuddet har ikke nødvendigvis ønskede effekter, selv om addisjonaliteten er høy

Som omtalt i kapittel 2.3 og 2.4, er addisjonalitet knyttet til det å skape tilleggsaktiviteter og tilleggsprodukter som antas å være relevante for å oppnå ønskede effekter. I dette tilfellet dreier det seg om utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som ikke ville blitt utviklet uten tilskuddet. Basert på tilgjengelige data er det Deloittes vurdering at tilskuddets addisjonalitet i all hovedsak synes å være høy, med de forbehold som er omtalt i avsnittet over og i vurderingene knyttet til det enkelte delområde av tilskuddsordningen.

Som omtalt tidligere i rapporten, er det imidlertid ikke slik at høy addisjonalitet nødvendigvis også medfører høy måloppnåelse i form av ønskede effekter. Som omtalt i veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger, kan addisjonaliteten ha effekter eller addisjonaliteten kan være effektiv (SSØ 2007). Disse sammenhengene illustreres ofte gjennom en resultatkjede, som vi presenterte i kapittel 2.4. Hvorvidt addisjonaliteten, i dette tilfelle det at det utvikles læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som med stor sannsynlighet ikke ville blitt utviklet uten tilskuddet, har effekter, avhenger av en rekke faktorer. Evalueringen har vist at forhold som kan fungere som barrierer med hensyn til måloppnåelse blant annet dreier seg om:

- Manglende kjøpekraft/høye priser som medfører at skoler og barnehager ikke tar i bruk produktene som er utviklet
- Manglende kjennskap til produktene som er utviklet, som medfører at de ikke blir tatt i bruk i praksis
- En oppfatning om at produktene ikke holder tilstrekkelig kvalitet og/eller ikke er hensiktsmessige, noe som kan medføre enten at produktene ikke blir tatt i bruk eller at de blir brukt, men likevel ikke har ønsket effekt

Evalueringen har vist at alle disse faktorene gjør seg gjeldende i forbindelse med tilskudd til utvikling av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag, om enn med noe varierende vektning innenfor de ulike delområdene av tilskuddsordningen. I avsnittene under drøftes de ulike barrierene som særlig gjør seg gjeldende i tilskuddsordningen.

Manglende kjøpekraft/priser kan være en hindring for bruk av produktene som utvikles

Så lenge læremidlene og det pedagogiske barnehagemateriellet ikke er gratis tilgjengelig, vil alltid pris være et tema. Dette har også Utdanningsdirektoratet sett, og har fra 2024 begynt å be læremiddelprodusentene om å oppgi forventet pris for produktet allerede i søknaden om tilskudd. Dette er et tiltak som potensielt kan bidra til å unngå tilfeller der produkter blir svært kostbare, selv om det fremstår som noe uklart hvordan vurderinger av pris i praksis skal gjøres i forbindelse med forvaltningen av tilskuddsordningen. Deloitte vurderer at det å innhente informasjon om pris er hensiktsmessig i seg selv, men at det bør tydeliggjøres gjennom tildelingskriteriene for ordningen at dette er noe som blir vurdert, samt hvordan det vil bli vurdert.

Det er også en del representanter for brukerne, særlig i tilknytning til delområdet som omhandler særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, som fremhever kostnader generelt som en barriere når det gjelder bruk av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som blir utviklet. Dette gjelder særlig produkter som inngår i «pakkeløsninger» og der lisensene dermed omfatter flere produkter enn de som spesifikt er utviklet ved hjelp av tilskuddet. For brukere som allerede har lisens på det aktuelle produktet vil det være positivt at ytterligere komponenter legges til. For brukere som fra før har lisens på konkurrerende pakkeløsninger, vil imidlertid terskelen for å ta i bruk de nye produktene kunne være høy. Dette medfører i en del tilfeller at læremidler og pedagogisk barnehagemateriell i praksis ikke er tilgjengelig for alle potensielle brukere, da kostnaden ved lisenser blir for høy. Samtidig har det de senere årene blitt jobbet med piloter for å prøve ut en bruksbasert betalingsmodell for læremidler (se kapittel 3.6.5), noe som kan være et hensiktsmessig tiltak for å gjøre læremidlene og det pedagogiske barnehagemateriellet mer tilgjengelig.

Manglende kjennskap til læremidlene og det pedagogiske barnehagemateriellet medfører at det ikke blir brukt

Evalueringen viser at læremidler og materiell som treffe behovene godt og som ses på som relevant av brukerne, likevel ikke er tatt i bruk fordi man ikke var kjent med at de eksisterte. Denne utfordringen gjelder i liten grad smale fag, men gjør seg gjeldende både for særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, og til en viss grad også for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. Når det gjelder særskilt tilrettelagt, fins det ingen oversikter over hva som fins av tilgjengelige læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, og mange brukere henviser til at det er svært krevende å finne frem til relevant informasjon om dette.

Når det gjelder læremidler for språklige minoriteter er det krav om at de som mottar tilskudd skal oversende en lenke som kan publiseres gjennom Skolekassa.no. Dette følges bare delvis opp i praksis, og Skolekassa.no gir ingen fullstendig oversikt over hva som finnes. Deloitte mener det er behov for å følge dette opp, og sikre at krav som stilles til tilskuddsmottakerne følges opp i praksis. Det bør også stilles krav om at man ikke bare oversender en lenke til forlagets hjemmeside, men at det følger med tilstrekkelig informasjon om produktet man har fått tilskudd til slik at det kan publiseres informasjon

som er relevant og nyttig for brukerne. Deloitte mener også at man bør vurdere å utvide Skolekassa.no til også å omfatte informasjon om trykte/fysiske produkter og læremidler rettet mot videregående skole. Dersom dette ikke er mulig eller ønskelig, bør det etableres andre kanaler for å formidle informasjon om disse læremidlene. Videre er ikke barnehagemateriell omfattet av Skolekassa.no, og selv om det her finnes betydelig mindre utarbeidet materiell, mener vi det bør være kanaler der man kan få informasjon også om dette.

Utdanningsdirektoratet har over tid arbeidet med en nasjonal tjenstekatalog for digitale læremidler (se kapittel 3.6.5). En slik tjenstekatalog vil kunne støtte opp under tilskuddsordningen for utvikling av læremidler ved at den bidrar til å gjøre utviklede læremidler kjent, og dermed til at disse blir tatt i bruk. Imidlertid er det betydelig usikkerhet rundt når denne vil være tilgjengelig, i tillegg til at det i utgangspunktet kun er lagt opp til at tjenstekatalogen skal omfatte digitale læremidler. Sistnevnte mener Deloitte er en vesentlig utfordring gitt at evalueringen tydelig viser at mange fremdeles foretrekker trykte/fysiske læremidler. Som omtalt i kapittel 3.6.4 har regjeringen de siste to årene kommet med ekstra bevilgninger til nettopp trykte læremidler, og Skjermbrukutvalget har tatt opp behovet for en balanse mellom trykte og digitale læremidler. Et ensidig fokus på digitale læremidler når det gjelder den planlagte tjenstekatalogen, synes derfor å være noe i utakt med den siste utviklingen på dette området.

Deloitte mener manglende kjennskap til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som utvikles med støtte fra tilskuddsordningen er en vesentlig utfordring, og at Utdanningsdirektoratet som forvalter bør sørge for at det foreligger lett tilgjengelig informasjon om produktene som er ferdigstilte. Det er vår vurdering at listen over tildelinger per år i denne sammenheng ikke er tilstrekkelig. Denne gir lite informasjon om de faktiske produktene, sier ikke noe om hvorvidt de er ferdigstilte/tilgjengelige eller hvordan man kan få tilgang til dem. Vi mener også at det ikke er tilstrekkelig å avvente ferdigstillingen av den planlagte tjenstekatalogen, og at det må iverksettes tiltak i påvente av dette arbeidet. En mulig fremgangsmåte kan være å utvikle en oversikt per delområde i tilskuddsordningen der det fortløpende legges inn informasjon om tilgjengelige læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, med en kort beskrivelse av produktet samt informasjon om hvordan man får tilgang til det. For særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell bør det vurderes et samarbeid med Statped, der Statped enten har ansvar for, eller henviser til, en oversikt over særskilt tilrettelagte læremidler/barnehagemateriell. Dette fordi Statpeds nettsider for mange vil være et naturlig sted å se etter informasjon om hva som fins av særskilt tilrettelagte læremidler/pedagogisk barnehagemateriell.

Skolene og barnehagene anser ikke alltid læremidlene eller det pedagogiske barnehagemateriellet som hensiktsmessig

Hvorvidt produktene som utvikles anses som hensiktsmessige av de som skal bruke det, handler i mange tilfeller om hvilke prioriteringer som gjøres i tilskuddsordningen, og hvorvidt disse samsvarer med brukernes behov og preferanser. Dersom prioriteringene, og dermed også produktene som utvikles, i liten grad samsvarer med behov og preferanser, er det risiko for at læremidlene og det pedagogiske barnehagemateriellet ikke blir tatt i bruk.

Evalueringen viser blant annet at både skoler og læremiddelprodusenter stiller spørsmål ved den tydelige prioriteringen av digitale læremidler innenfor smale fag. Digitale læremidler kan uten tvil ha noen fordeler, men samtidig er det en utfordring dersom satsingen på det digitale i seg selv blir en hindring med tanke på bruk av læremidlene i praksis.

Også på andre områder i tilskuddsordningen fremheves viktigheten av en kombinasjon mellom digitale og trykte komponenter, og særlig fra en del barnehager der det blir uttrykt at det ikke er ønskelig å ta i bruk heldigitalt materiell.

Som påpekt i kapittel 8.5 er prioriteringen av digitale læremidler i tilskuddsordningen noe uklar, da det ikke er fullt ut samsvar mellom omtaler i retningslinjene, overordnet kunngjøring og kunngjøringer for de ulike delområdene. Deloitte mener det er behov for en gjennomgang av styringsdokumentene i tilskuddsordningen på dette området for å sikre bedre samsvar. I tillegg mener vi det er behov for å vurdere den til dels tydelige prioriteringen av digitale læremidler i lys av sektorens ønsker og behov, og den øvrige utvikling på dette området. Dersom det utvikles digitale læremidler som sektoren ikke ønsker å bruke, kan dette etter vår vurdering ikke anses som god bruk av offentlige midler. Addisjonaliteten kan i slike tilfeller være høy, men den kan være ineffektiv.

Tilsvarende problemstilling ser vi når det gjelder fokus på oversettelser, samt enkelte andre forhold ved læremidlene og materialet som utvikles innenfor delområdet læremidler og pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter. Selv om forskning og andre faglige vurderinger kan støtte opp om de prioriteringer som gjøres, vil ikke nødvendigvis dette medføre at tilskuddet har ønsket effekt. Dersom læremidlene og det pedagogiske barnehagematerialet ikke tas i bruk av praksisfeltet, kan vi igjen se et eksempel på at addisjonaliteten er ineffektiv.

Prioriteringene som gjøres innenfor tilskuddsordningens ulike delområder er basert på prosesser og et datagrunnlag som er mer eller mindre systematiske. I hovedsak gjøres det tilsynelatende gode og godt faglig funderte vurderinger av prioriterte områder, og de fleste prioriteringene synes å samsvare godt med behovene som formidles fra skoler og barnehager. Deloitte ser likevel et forbedringspotensial når det gjelder dialog med og forankring i det som kan omtales som praksisfeltet (skoler og barnehager, eventuelt skoleeiere og barnehageeiere). Vi mener en mulig fremgangsmåte for å ivareta praksisfeltet sine behov og innspill på dette området, kan være opprettelse av referansegrupper for hvert delområde av tilskuddsordningen der det gjøres faglige og tematiske prioriteringer. En referansegruppe kan for eksempel bestå av et utvalg skoleeiere eller skoleledere som får anledning til å komme med innspill til foreslåtte årlige prioriteringer, før disse endelig fastsettes. Dette er etter vår vurdering et tiltak som kan iverksettes med relativt begrenset ressursbruk, men som kan ha verdi med tanke på tilskuddsordningens treffsikkerhet og dermed også effekter. I tillegg vil en slik fremgangsmåte kunne bidra til å skape oppmerksomhet rundt tilskuddsordningen og læremidler/materiell som blir utviklet.

Læremidler og materiell må ha tilfredsstillende kvalitet for at det skal bidra til ønskede effekter

Evalueringen viser at det tidvis stilles spørsmål ved kvaliteten på læremidlene og det pedagogiske barnehagematerialet som utvikles. Opplevde mangler ved kvaliteten kan som nevnt over enten medføre at læremidlene/materialet ikke blir tatt i bruk, eller at de blir brukt, men ikke har ønsket effekt på for eksempel læringsutbyttet.

Som omtalt i kapittel 9, fremheves pilotering/brukertesting av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som svært viktig for sikre at produktene har god kvalitet og oppfattes som brukervennlige. I forbindelse med søknaden må læremiddelprodusentene bekrefte at de har en plan for pilotering/brukertesting, men det er ingen krav om å beskrive gjennomført pilotering/brukertesting, og hvilke tilbakemeldinger brukerne ga, i forbindelse med sluttrapporteringen.

Deloitte mener at resultater av pilotering/brukertesting kan fungere som en indikator på kvalitet, og at dette derfor er noe som bør etterspørres i forbindelse med sluttrapporteringen. Rapporteringskrav kan bidra til å øke fokuset på pilotering og brukertesting ytterligere, og kan dermed potensielt ha en positiv effekt på læremidlenes/det pedagogiske barnehagematerialets kvalitet.

Slik rapportering vil i tillegg kunne bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag om hvordan tilskuddet virker og om det fra læremiddelprodusentens side er iverksatt hensiktsmessige tiltak for å sikre god kvalitet i produktet som utvikles, samt gjennomført prosesser for å sikre at læremiddelet/det pedagogiske barnehagematerialet svarer på behovene til sluttbrukerne.

10.2.4 Mangler ved utformingen av tilskuddsordningen kan påvirke effektene

Som påpekt i kapittel 8, mener Deloitte at det er flere svakheter ved retningslinjene for tilskuddsordningen, sett opp mot økonomiregelverkets krav til utforming av regelverk for statlige tilskuddsordninger og veiledning fra DFØ. Særlig vil vi trekke frem det at det mangler et formelt regelverk for tilskuddsordningen, da det er uklart om retningslinjene er ment å ivareta økonomiregelverkets krav om et regelverk. Videre vil vi fremheve målformuleringen for tilskuddsordningen, som er rettet mot ønskede produkter heller enn effekter. Som nevnt tidligere, skriver DFØ i sin veiledning om utforming av statlige tilskuddsordninger at «Målformuleringen bør tydeliggjøre ønsket effekt for bruker og/eller samfunn så langt det er mulig. Spesifikasjoner av hvilke produkter, tjenester og eventuelle aktiviteter eller type tilskuddsmottakere som tilskuddet skal gå til, skal ikke detaljeres i målet.»⁶⁹ Etter Deloitte's mening bidrar den produktfokuserte målformuleringen til at det mangler tydelige insentiver for å oppnå ønskede brukereffekter - som til en viss grad er omtalt i de årlige budsjettproposisjonene. I tillegg får målformuleringen «følgefeil» for kriteriene for måloppnåelse. Disse manglene ved retningslinjene mener vi bidrar til den tidligere omtalte usikkerheten når det gjelder effekter av tilskuddet. I tillegg mangler retningslinjene tydelige tildelingskriterier, noe som får til dels store konsekvenser for forvaltningen, da det i mangel på tydelige tildelingskriterier, må gjøres en rekke skjønnsmessige vurderinger. Dette får etter vår vurdering til dels betydelige konsekvenser for ressursbruken i forvaltningen. Mangelfulle tildelingskriterier medfører også manglende forutberegnelighet for søkerne.

Deloitte mener retningslinjene for tilskuddsordningen bør revideres og videreutvikles slik at man sikrer at de er utformet i samsvar med økonomiregelverket med tilhørende veiledning fra DFØ:

- **Målet for tilskuddsordningen** bør vise til ønskede bruker- og/eller samfunnseffekter for tilskuddsordningen. Målet bør være knyttet til en ønsket tilstand for brukerne, og ikke til læremidlene i seg selv. Som omtalt i kapittel 4.6 kan dette blant annet dreie seg om at elever på smale fag får økt tilgang til gode læremidler, som kan bidra til å sikre en likeverdig opplæring og økt læringsutbytte. Tilsvarende for barn og elever med særskilte behov og elever fra språklige minoriteter, kan målet dreie seg om å sikre at barna og elevene får økt tilgang til relevante og tilpassede læremidler som svarer på deres behov. Som vi også har omtalt i kapittel 4.6, kan man tenke seg at effekter for brukerne, for eksempel i form av økt læringsutbytte ved å ha tilgang til gode og tilpassede læremidler, også bidrar til positive effekter for samfunnet. For eksempel knyttet til redusert frafall fra videregående opplæring og økt deltakelse i arbeidslivet.
- **Kriterier for måloppnåelse** bør videreutvikles og tydeliggjøres i tråd med ny målformulering. Det er trolig behov for kriterier for måloppnåelse knyttet til ulike forhold, både produksjon av læremidler, at læremidlene treffer prioriteringer og at læremidlene dekker et behov. For sistnevnte forutsettes det også kjennskap til og bruk av læremidler. Selv om det ikke alltid er mulig å lage kriterier som fullt ut kan belyse måloppnåelsen, bør man tilstrebe at kriteriene ikke bare dekker aktivitets- og produksjonsmål. Det kan være krevende å finne gode indikatorer som belyser om utviklede læremidler faktisk blir tatt i bruk og dermed bidrar til en reell endring overfor målgruppen. Forutsetninger som sannsynliggjør at læremidlene vil bli tatt i bruk kan være gode alternativer når man ellers mangler tilstrekkelige indikatorer. Brukertest som sannsynliggjør at læremiddelet treffer et behov, oversikter over tilgjengelige læremidler og ev. et bedre kunnskapsgrunnlag knyttet til prioriteringer av læremidler, kan etter Deloitte's vurdering bidra til at læremidlene tas i bruk og dermed bidra til ønsket endring hos målgruppen.
- Det bør etableres tydelige **tildelingskriterier** som gir grunnlag for å avgrense hvem som er potensielle søkere/tilskuddsmottakere, gir føringer for hva tilskuddet kan brukes til, samt gir holdepunkter for hvordan tilskuddet til den enkelte mottaker skal fastsettes/beregnes. Under

⁶⁹ DFØ. Utforme tilskuddsordninger. Uten dato. <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/utforme-tilskuddsordninger>

dette bør både tildelings- og vurderingskriterier som i praksis blir brukt i dag (slik som veilederen for kvalitet i læremidler, spredning på fag mv.) formaliseres i regelverket for ordningen. Videre bør det vurderes å gjøres tydeligere avgrensninger i ordningen. Særlig gjelder dette utfordringene knyttet til vurderinger av hvilke læremidler som kan sies å ha markedsgrunnlag og ikke, noe man i dag bruker mye tid på å vurdere i søknadsbehandlingen. Tydeligere bestemmelser eller definisjoner av markedsgrunnlag vil kunne redusere ressursbruken for forvalter, samt gi mer forutberegnelighet for aktører som søker om tilskudd til utvikling av læremidler. Videre bør det være en transparens overfor søkere knyttet til hvilke områder/komponenter som vil være gjenstand for skjønnsmessige vurderinger, ettersom det ikke vil være mulig å tallfeste eller kvantifisere alle tildelingskriterier for denne ordningen. Hvilke forhold som vil bli gjenstand for skjønnsmessige vurderinger bør nedfelles i regelverket for ordningen. I tillegg synes det å være et behov for å tydeliggjøre hvilke grupper som skal ivaretas gjennom den delen av tilskuddsordningen som gjelder særskilt tilrettelagte læremidler. Dette bør sees opp mot Statped's mandat knyttet til utvikling av læremidler.

- Det bør sikres en **tydeligere forankring av refusjonsordningen** for parallelle utgaver i tilskuddsordningens regelverk
- Dagens opplegg **for oppfølging og kontroll** kan med fordel tydeliggjøres noe gjennom tilskuddsordningens regelverk, med hensyn til hvilke typer kontroller som gjennomføres. I tillegg mener Deloitte at dagens praksis for gjennomføring av kontroller bør nedfelles i skriftlige rutiner, sjekklister eller lignende, for å unngå at kontrollaktivitetene i for stor grad er personavhengige. Som en del av oppfølgingen mener også Deloitte at det bør vurderes å innføre krav om rapportering om gjennomført pilotering/brukertesting og resultatene av disse prosessene, da dette er prosesser som anses som vesentlige for å sikre høy kvalitet og brukervennlighet i produktene som utvikles.
- Dokumentet som synes å skulle ivareta kravene til et regelverk, omtales som *retningslinjer* for tilskuddsordningen. Dette bidrar etter Deloitte's vurdering til usikkerhet når det gjelder retningslinjenes status. Vi vil presisere at det er et utvetydig krav i økonomiregelverket for staten at det skal fastsettes et **regelverk** for tilskuddsordningen.

10.2.5 Svakheter ved utformingen medfører en unødig ressurskrevende forvaltning

Forvaltningen av tilskuddsordningen fremstår til dels som ressurskrevende. Som tidligere omtalt, henger dette etter vår vurdering sammen med at manglende tydelighet i tildelingskriteriene medfører stor grad av skjønnsmessige vurderinger. Det bør etterstrebes økt tydelighet i avgrensninger av de ulike delene av tilskuddsordningen og utarbeidelse av tydelige tildelingskriterier for å sikre en mest mulig effektiv forvaltning, slik vi påpeker over.

Det å tydeliggjøre tilskuddsordningens utforming vil slik vi ser det være tids- og ressursbesparende for forvalter. I tillegg kan det redusere tidsbruk for de som skal søke, da det blir mer forutsigbarhet i hvordan søknader blir vurdert og hvordan prioriteringer blir gjort. På den måten kan en også redusere risikoen for å få søknader som ikke treffer på prioriteringer og kriterier. Samtidig vil Deloitte presisere at vi ikke mener at det ikke er behov for å bruke skjønn i forvaltningen. I mange tilfeller – også i denne tilskuddsordningen – vil det være helt nødvendig å bruke skjønn fordi man ikke kan tallfeste eller kvantifisere alle tildelingskriterier. Man bør imidlertid tilstrebe å redusere skjønnbruken der det er mulig, for eksempel ved å gjøre tydeligere avgrensninger rundt markedsgrunnlag. Videre bør det være en transparens overfor søkere knyttet til hvilke områder/komponenter som vil være gjenstand for skjønnsmessige vurderinger. Dette bør nedfelles i regelverket for ordningen.

10.2.6 Alt i alt fremstår virkemiddelbruken i hovedsak som hensiktsmessig

Samlet sett har evalueringen avdekket flere forbedringspunkter både knyttet til utforming av tilskuddsordningen, forvaltningen og måloppnåelse og effekter. Likevel er det Deloitte's vurdering at virkemiddelbruken samlet sett fremstår som hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at det fremdeles er behov for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på områdene som inngår i tilskuddsordningen. Videre medfører manglende markedsgrunnlag at det er behov for økonomiske insentiver for at kommersielle aktører – som i stor grad er de som utvikler læremidler med støtte fra tilskuddsordningen – skal finne det hensiktsmessig å bidra til økt tilgang på læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på disse områdene. Basert på tilgjengelig datagrunnlag synes addisjonalitet også i all hovedsak å være tilfredsstillende. Etter Deloitte's vurdering er det dermed grunnlag for å opprettholde tilskuddsordningen, og vi kan vanskelig se at det er andre av statens virkemidler som kunne vært mer hensiktsmessige å benytte for å oppnå ønskede virkninger. Det er imidlertid behov for å videreutvikle og forbedre ulike forhold knyttet til tilskuddsordningen for å legge til rette for økte effekter og økt ressurseffektivitet.

Når det gjelder de aller smaleste fagene innenfor smale fagområder er vi, som omtalt over, i tillegg av den oppfatning at det bør vurderes om virkemiddelbruken bør justeres noe for å gjøre det mer attraktivt å utvikle læremidler rettet mot disse fagene. Differensierte satser kan være en mulig tilnærming til dette. Ved spesifikke behov innenfor enkelte fag, kan det også være aktuelt å vurdere å benytte anskaffelse som virkemiddel, da det i en tilskuddsordning alltid vil være risiko for at ingen søkere viser interesse for det aktuelle faget. Ved utvikling av læremidler innenfor de smaleste fagene, er det også særlig viktig at en grundig behovsvurdering blir lagt til grunn, og at det er dialog med praksisfeltet slik at man reduserer risikoen for at ferdige læremidler ikke blir tatt i bruk av aktuelle skoler.

Videre har evalueringen vist at det er noen særlige utfordringer knyttet til delområdet som dreier seg om tilskudd til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell. Evalueringen viser at det blant enkelte læremiddelprodusenter er en oppfatning om at denne delen av ordningen har blitt så spesialisert at den mister attraktivitet. Dersom dette er tilfelle, er det en risiko for at både tilskuddsordningens addisjonalitet og effekter på sikt ikke vil kunne opprettholdes. Det at det kreves spisskompetanse for å sikre kvaliteten i læremidlene utfordrer også Statped sin sentrale rolle i denne delen av tilskuddsordningen. Statped har en sentral rolle i søknadsbehandlingen, og det vises til at Statped også er en viktig aktør for å sikre god kvalitet i utviklingen av læremidler. Dette medfører risiko for at det kan oppstå situasjoner der det stilles spørsmål ved habiliteten til de som behandler søknadene, noe som kan utfordre tilliten til både tilskuddsordningen og Statpeds rolle i forbindelse med tilskuddsordningen. Samtidig er det, basert på det som fremkommer i intervju, store behov innenfor dette området som må ivaretas. Alternative måter å løse dette på bør derfor utredes nærmere. Vi kan vanskelig se at det er mulig å finne en løsning der man beholder tilskuddsordningen slik den er i dag, men der Statped ikke lenger skal ha en sentral rolle i søknadsbehandlingen. Vi ser derfor for oss følgende hovedalternativer:

- Vurdere og definere nærmere hvilke særskilte behov som skal ivaretas av tilskuddsordningen. Vurdere om det er områder som er så nært knyttet til Statpeds spisskompetanse at de bør tas ut av tilskuddsordningen og heller inngå som en utvidelse av Statpeds mandat når det gjelder utvikling av læremidler. Dersom dette lar seg gjøre, bør tilskuddsordningens målgruppe avgrenses til særskilte behov der det fins andre kompetansemiljøer enn Statped som kan bidra i utviklingen av læremidler. Dersom Statped tillegges ytterligere oppgaver knyttet til utvikling av læremidler, bør det vurderes om bruk av anskaffelser kan være en hensiktsmessig tilnærming for å løse et utvidet oppdrag i praksis.
- Beholde tilskuddsordningen mer eller mindre som i dag, men med økt tydelighet rundt målgruppe, avgrensinger, tildelingskriterier mv. Tydeliggjøre at Statped grunnet sin rolle i søknadsbehandlingen ikke kan bidra som ressurs inn i forfaser eller utvikling av prosjekter før

søknadsbehandlingen er gjennomført. For å sikre nødvendig kompetanse i utviklingsfasen kan det imidlertid etableres en fast praksis med bruk av referansegruppe for alle prosjekter som mottar tilskudd innenfor denne delen av tilskuddsordningen. Statped kan da ha fast representasjon i en slik referansegruppe, med mindre det vurderes som åpenbart unødvendig.

I en utredning kan man selvsagt også vurdere andre alternative løsninger.

10.3 Konklusjon og anbefalinger

Evalueringen har vist at tilskuddsordningen på mange måter er et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre tilgang til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på utvalgte områder der det ikke er markedsgrunnlag. Samtidig viser evalueringen også at det er utfordringer knyttet til virkemiddelbruken, og da særlig knyttet til hvilke effekter tilskuddet har samt ressurseffektiviteten i forvaltningen.

Gjennom rapporten har vi kommet med en rekke anbefalinger til forbedringer, både knyttet til utforming, forvaltning og andre prosesser og tiltak som kan støtte opp under og bidra til økte effekter av tilskuddsordningen. Oppsummert mener Deloitte med bakgrunn i evalueringen at følgende tiltak bør vurderes gjennomført:

1. Fastsette et **regelverk for tilskuddsordningen** som sikrer økt samsvar med økonomiregelverket og anbefalinger fra DFØ når det gjelder
 - a. Mål for tilskuddsordningen
 - b. Kriterier for måloppnåelse
 - c. Tildelingskriterier
2. Definere tydeligere **målgruppe og avgrensinger** av de delene av tilskuddsordningen der det per i dag er stor grad av skjønnsmessige vurderinger, blant annet for å sikre tydeligere definisjon av når det anses å være markedsgrunnlag og ikke markedsgrunnlag.
3. Tydeliggjøre og skriftliggjøre dagens praksis for **oppfølging og kontroll**, samt vurdere å gjennomføre stikkprøvekontroller av etterlevelsen av krav til universell utforming, da dette synes å være krav det er knyttet kjent risiko til.
4. Prioritere arbeidet med utvikling av læremiddelportalen, for å få en samlet **oversikt over tilgjengelige læremidler** innenfor ulike fag og tema. Dette er viktig både som grunnlag for prioriteringer og som virkemiddel for å gjøre læremidler kjent og tilgjengelige. Frem til læremiddelportalen er klar, bør Utdanningsdirektoratet etablere og/eller videreutvikle hensiktsmessige kanaler for å formidle informasjon om læremidler og pedagogisk barnehagemateriell som er utviklet ved hjelp av tilskudd. Det er viktig at aktuelle kanaler ivaretar både digitale og trykte læremidler.
5. Vurdere nærmere om det å inkludere **pedagogisk barnehagemateriell** i tilskuddsordningen er en kostnadseffektiv løsning, herunder å vurdere om endringene i tilgang på materiell står i forhold til innsatsen som legges ned i å forvalte ordningen.
6. Vurdere å tydeliggjøre krav om **brukertesting/pilotering** ytterligere. Informasjon om gjennomført brukertesting/pilotering bør også nedfelles som et rapporteringskrav som følges opp i forbindelse med oppfølging og kontroll, da dette er prosesser som kan ha stor betydning for læremidlenes/det pedagogiske barnehagemateriellets kvalitet.
7. Vurdere muligheten for å etablere en eller flere **referansegrupper** med deltakere fra praksisfeltet, der behov og prioriteringer innenfor hvert enkelt delområde kan være tema. I en slik referansegruppe vil for eksempel forslag til prioriteringer kunne legges frem for innspill og drøfting, og det kan være en god arena for forankring av prioriteringene opp mot sektorens behov.

8. Vurdere tiltak for å gjøre det mer attraktivt å utvikle læremidler innenfor **de aller smaleste fagene**, der læremiddelprodusentene gir uttrykk for at lønnsomheten per i dag er for lav. Dette kan for eksempel gjøres gjennom bruk av differensierte satser eller gjennom anskaffelser. En grundig behovsvurdering og dialog med praksisfeltet bør imidlertid ligge til grunn for utvikling av læremidler innenfor de smaleste fagene.
9. Gjennomgå og vurdere satsene som benyttes ved refusjon knyttet til **parallelle utgaver** i lys av den fortløpende utviklingen når det gjelder kunstig intelligens, da dette er en faktor som potensielt kan effektivisere prosessene knyttet til utarbeidelse av parallelle utgaver.
10. Utrede og vurdere alternative løsninger for å unngå **habilitetsutfordringer for Statped** i forbindelse med forvaltningen av tilskudd til særskilt tilrettelagte læremidler og pedagogisk barnehagemateriell, jf. mulige alternativer skissert i kapittel 10.2.6.
11. Sørge for at tilskuddsordningen ikke inneholder motstridene føringer om balansen mellom **digitale og trykte/fysiske læremidler**. I tillegg bør fokuset på digitale læremidler vurderes i lys av sektorens ønsker og behov, og den generelle utviklingen på området.

Litteraturliste

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). 2015. *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999–2015*. Difi-Rapport 2015:19

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). 2019. *Hva er god statlig styring?* En gjennomgang av statlig styring på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Difi-rapport 2019:9.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2020. Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger. Oppdatert versjon 2020. [Veiledningsnotat: Om forvaltningslovens og økonomiregelverkets krav til utformingen og forvaltningen av statlige tilskuddsordninger.](#)

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2022a. *Spisset områdegjennomgang om enkeltstående tilskudd*. DFØ-notat 2022:3

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. 2022b. *Utforme tilskuddsordninger*. Sist oppdatert 29. november 2022. https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/utforme-tilskuddsordninger#anchorTOC_Hovedelementene_i_en_tilskuddsordning_0

Finansdepartementet. 2003. *Økonomiregelverket for staten*: Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 2003, sist endret 2022.

Finansdepartementet. 2004. *Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger*. Veileder. [Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten](#)

Kunnskapsdepartementet. 2020. *Handlingsplan for digitalisering i grunnopplæringen (2020–2021)*

Kunnskapsdepartementet. 2021. *Retningslinjer – tilskudd til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell*. Fastsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet 12. februar 2001, senest revidert av Kunnskapsdepartementet 12.02.2021

Kunnskapsdepartementet. 2023a. *Tildelingsbrev til Statped 2023*

Kunnskapsdepartementet. 2023b. *Strategi for digital kompetanse i barnehage og skole, 2023-2030*. Plan/strategi, 20.04.2023

Kunnskapsdepartementet. 2023c. Tillegg nr 25 til tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2023 med oppdrag 2023-028 om plan for håndtering av tiltak i Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole. 3. november 2023.

Kunnskapsdepartementet. 2023d. *Nå får alle kommuner ekstra penger til trykte skolebøker*. Pressemelding 09.08.2023. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/na-far-alle-kommuner-ekstra-penger-til-trykte-skoleboker/id2990671/>

Kunnskapsdepartementet. 2023e. *Prop. 1 S (2023–2024)*. For budsjettåret 2024 under Kunnskapsdepartementet. Tilråding frå Kunnskapsdepartementet 21. september 2023, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Støre).

Kunnskapsdepartementet. 2024a. *Tildelingsbrev til Statped 2024*.

Kunnskapsdepartementet. 2024b. *300 millioner til trykte lærebøker i skolen*. Pressemelding 14.05.2024. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/300-millioner-til-trykte-lareboker-i-skolen/id3038275/>

Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-2023-06-09-30. Ikraft 01.08.2024.

OECD. 2019. *Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/15a9c26b-en>

Rambøll. 2015. *Evaluering og behovsundersøkelse av læremidler med statstilskudd*. Rapport, desember 2015

Riksrevisjonen. 2022. *Revisjonsrapport for 2022 om tilskudd til organisasjoner*. Rapportert i Dokument 1 (2022–2023)

Sametinget. 2023. *Utvikling av læremidler*. Regelverk for søkerbaserte tilskudd 2024. Vedtatt av Sametingsrådet 12.12.2023. Sak PS 197/23. <https://sametinget.no/f/p1/i71ac4e88-a86d-4437-acd8-09484e86f4c1/utvikling-av-laremidler-regelverk-for-sokerbaserte-tilskudd-2024.pdf>

Sametinget. 2024. *Tilskudd til utvikling av pedagogisk materiell til barnehager*. Regelverk for tilskuddsordningen. Sist endret 04.07.2024. <https://sametinget.no/stipend-og-tilskudd/oversikt-over-tilskuddsordninger/barnehage/tilskudd-til-utvikling-av-pedagogisk-materiell-til-barnehager/>

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (nå Direktorat for økonomistyring (DFØ)). 2007. *Veileder – Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Sist oppdatert 29. november 2022.

Skjermbruketvalget. 2023. *Konsekvenser av skjerm i skolen - et kunnskapsgrunnlag fra skjermbruketvalget*. <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/546/2023/12/Konsekvenser-av-skjerm-i-skole-endelig.pdf>

Statped. 2023. *Strategi 2023–2027*. https://www.statped.no/globalassets/om-statped/strategi-2023-2027/statped_strategi_bokmal_2023-2027.pdf

Sverdrup, Sidsel. 2002. *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget

Utdanningsdirektoratet. 2014. *Kunnskapsdepartementets retningslinjer for forvaltning av tilskudd til læremidler mv., kap 220 post 70*. Datert 15.10.2014.

Utdanningsdirektoratet. 2020. *Kunngjøringsnotat. Tilskudd til utvikling og produksjon av læremidler og pedagogisk materiell uten kommersielle markeder 2020*. Dato: 28.05.2020

Utdanningsdirektoratet. 2021a. *Tilskot i kategorien særskild tilrettelagde læremiddel/pedagogisk barnehagemateriell*. Utlysningstekst. Sist endret 11.03.2021.

Utdanningsdirektoratet. 2021b. *Tilskot i kategorien læremiddel/pedagogisk barnehagemateriell for språklege minoritetar*. Utlysningstekst. Sist endret 11.03.2021.

Utdanningsdirektoratet. 2022a. *Kunngjøringsnotat. Tilskudd til utvikling og produksjon av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag 2022*. Dato: 4.02.2022

Utdanningsdirektoratet. 2022b. *Innspill til prioritering for utvikling av læremidler innenfor smale fagområder*. 08.09.2022.

Utdanningsdirektoratet. 2022c. *Rapport – prioritering fra faglige råd*. 17.11.2022.

Utdanningsdirektoratet. 2022d. *Tilskuddsforvaltning og tilskuddskontroll 2022*. Om 0220.70 LÆREMIDLER

Utdanningsdirektoratet. 2022e. *Tilskot til særskild tilrettelagde læremiddel/pedaogisk barnehagemateriell*. Utlysningstekst. Sist endret 04.02.2022.

Utdanningsdirektoratet. 2022f. *Tilskot til læremiddel/pedagogisk barnehagemateriell for språklege minoritetar*. Utlysningstekst. Sist endret 26.01.2022.

Utdanningsdirektoratet. 2023a. *Kunngjøringsnotat. Tilskudd til utvikling og produksjon av læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag 2023*. 17.01.23

Utdanningsdirektoratet. 2023b. *Årsrapport 2022*. Sist endret 15.03.2023

Utdanningsdirektoratet. 2023c. *Tilskot til læremiddel i kategorien smale fagområde*. Utlysningstekst. Sist endret 11.01.2023.

Utdanningsdirektoratet. 2023d. *Tilskot til særskilt tilrettelagt læremiddel/pedaogiske barnehagemateriell*. Utlysningstekst. Sist endret 11.01.2023.

Utdanningsdirektoratet. 2023e. *Tilskot til læremiddel/pedagogisk barnehagemateriell for språklege minoritetar*. Utlysningstekst. Sist endret 11.01.2023.

Utdanningsdirektoratet. 2024a. *Søknadsskjema. Søknad om tilskudd til læremiddel for språklige minoriteter*. <https://hoering.udir.no/Hoering/2833?notatId=4235>

Utdanningsdirektoratet. 2024b. *Tilskot til særskilt tilrettelagde læremiddel/pedagogisk barnehagemateriell*. Utlysningstekst. Sist endret 09.01.2024.

Utdanningsdirektoratet. 2024c. *Tilskot til læremiddel i kategorien smale fagområde*. Utlysningstekst. Sist endret 09.01.2024.

Utdanningsdirektoratet. 2024d. *Årsrapport 2023*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/kd/dokumenter/arsrapport-2023-for-utdanningsdirektoratet.pdf>

Utdanningsdirektoratet. 2024e. *Rapport om tilskotsforvaltning og tilskotskontroll 2023*.

Utdanningsdirektoratet. 2024f. *Tilskot til læremiddel/pedagogisk barnehagemateriell for språklege minoritetar*. Utlysningstekst. Sist endret 09.01.2024.

Utdanningsdirektoratet. 2024g. *Tilskot til læremiddel og pedagogisk barnehagemateriell*. Kunngjøring. Sist endret 09.01.2024. <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-til-laremidler/#a206546>

Uutilsynet og Oslo Economics. 2023. Rapport. *Bruk av digitale løsninger og grunnskolen og universell utforming av IKT*. Sist oppdatert 13. juni 2023. https://www.uutilsynet.no/kartlegginger/bruk-av-digitale-losninger-i-grunnskolen-og-universell-utforming-av-ikt/1787#11_bakgrunn

Uutilsynet. 2023. *Tilsyn med digitale læremiddel i grunnskulen*. <https://www.uutilsynet.no/statistikk-og-rapporter/tilsyn-med-digitale-laeremiddel-i->

[grunnskulen/2059#:~:text=Uu%2Dtilsynet%20har%20gjennomf%C3%B8rt%20eit,form%20av%20nettsider%20og%20appar](#)

Vennerød-Diesen, Frida Felicia og Cathrine Pedersen. 2023. *Læremidler i grunnskole og videregående skole. En analyse av tilgang på, balanse mellom og valg av trykte og digitale læremidler i grunnskole og videregående skole*. NIFU rapport 2023:13



Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (DTTL), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no to learn more.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society, and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s more than 450,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.no.