

Problemets innhold og dimensjon - ingress

La oss gå rett på sak og svare på spørsmålet om NDLA kan bli en monopolist – og dermed en trussel mot mangfoldet av læremidler i Norge?

Ja, NDLA er allerede en trussel mot mangfoldet – både mot den digitale og den analoge læremiddelutviklingen. NDLA er et eksempel på en konstruksjon, et offentlig økonomisk foretak, som mangler prinsipiell utredning og konsekvensanalyse før ideen ble satt ut livet.

NDLAs virksomhet fører allerede til en tiltagende lammelse av læremiddelutviklingen. Det skjer på en måte som har dypt autoritære og antidemokratiske trekk. Myndighetene har fortsatt ikke oppfattet alvorret ved virkningen verken av initiativ eller konstruksjon. Vi er i ferd med å få et ”statsforlag” paradoksalt nok utenfor statens kontroll.

Kunnskapsdepartementet har mistet styringen over utdanningspolitikken – i videregående skole. Det er å håpe at dagens seminar bidrar til at prestisje og kamp om læremiddelansvaret i norsk skole oppløses, og at sakligheten får førsterang – til skolens og elevenes beste.

Initiativet

Først raskt en påminnelse.

Vi vet at NDLAs finansielle start bestod i en tildeling av 50 statlige millioner fra Undervisningsdepartementet til fylkeskommunene fordelt over tre år. Undervisningsministeren tok det politiske initiativet og statsministeren klippet snoren. Uventet samlet fylkeskommunene seg om et isolert felles løft. Og Nasjonal Digital Læringsarena så dagens lys. Et isolert initiativ ble dette, fordi ingen drøftet følgene, selv om det raskt ble slått

alarm fra mange hold som blant annet er representert her i dag.

Undervisningsministerens intensjon var nok vel ment, men den var verken faktabasert eller prinsipielt utredet. En tilfredsstillende risikolanalyse manglet fullstendig.

Konstruksjonen

Slik organiseringen er blitt, er det avgjørende at konsekvensene vurderes ut fra et overordnet og prinsipielt, ja, faktisk ut fra et konstitusjonelt synspunkt. Miljøet knyttet til den tidligere Grunnlovs- og Ytringsfrihetskommisjonen er opptatt av fenomenet NDLA.

Sentrale representanter for kommisjonen mener at NDLA i sin intensjon og konstruksjon er et klart brudd på det nye ledd 6 i Grunnlovens paragraf 100, paragrafen om ytringsfrihet. Dette tillegget ble innlemmet som et resultat av Ytringsfrihetskommisjonens arbeid i 1999 og lyder slik:

”Det paaligger Statens Myndigheter at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.”

Dette tillegget i Grunnloven ble tatt inn nettopp for sikring av åpenhet om og berettigelse av det offentliges virke, og for å være på vakt mot grupper eller det offentliges maktovergrep i et stadig mer komplekst samfunn.

Når, og jeg sier *ikke hvis*, NDLA nå bryter grunnlovens paragraf 100, 6. ledd, så bryter foretaket ved sin konstruksjon og arbeidsform også de grunnleggende universelle menneskerettigheter, en konvensjon utferdiget av UN i 1948 og som Norge som demokratisk nasjon er knyttet til som et forbilledlig eksempel for mange. Det er viktig at det offentlige initiativet, NDLA, underkastes en slik overordnet analyse i en konstitusjonell kontekst.

Det er ingen som vil benekte at en fri og åpen

læremiddelutvikling er å betrakte som en ytring, en faglig ytring som er avhengig av retten til ytringsfrihet som et demokratisk fundament. Det er ganske rystende at debatten om NDLA så langt knapt nok har vært vurdert i en slik overordnet kontekst. NDLA's sentralistiske og ekskluderende offentlige virksomhet fungerer ved sin konstruksjon rett og slett antidemokratisk og dypt autoritært - og i strid selv med Grunnlovens paragraf 100 om at *Ytringsfrihet bør finne sted*. Denne bakgrunnen for NDLA's virke er i seg selv et avgjørende argument for en kursendring for virksomheten arbeid. Likevel – la meg utdype flere momenter som forsterker argumentasjonen.

Konkurranserettslig

Det er grunn til å tro at departementets opprinnelige intensjon med sin støtte til desentralisert digital læremiddelutvikling var en annen enn det som ble resultatet. Mandatet for støtten var ufullstendig og forarbeidet mangelfullt. Fylkeskommunenes felles initiativ kom overraskende og var neppe lett å forutse.

NDLA's ambisjon om en landsdekkende funksjon som kvalitetssikrer, produsent, innkjøper, drifter og formidler av digitale læremidler bør følgelig endres for å unngå at det offentlige Norge får etablert i sin midte et ulovlig offentlig økonomisk foretak. Det vil raskt bidra til å dødlegge en mangfoldig læremiddelproduksjon i Norge. For å unngå ytterligere lammelse blant de uavhengige produsentene er det viktig å gjenopprette den prinsipielle arbeidsfordelingen mellom det offentlige og de uavhengige aktørene, slik den har vært praktisert med suksess gjennom generasjoner.

Forlagene vil klare seg godt uten utgivelse av skolebøker og digitale læremidler, så det er ikke saken, men uten de frie læremiddelforlagene vil neppe norsk skole overleve på et kvalifisert nivå, og elvene vil selvsagt bli

hardt rammet. NDLA vil aldri være i stand til å levere et fulldekkende og allsidig kvalitets læremiddelprogram til norsk skole. Den logiske dynamikken i samfunnet vil gjøre det umulig selv om det skulle være deres ambisjon. Dagens konferanse bør kunne fungere både som en klargjøring av det faktiske alvor og samtidig som en dyp advarsel. En advarsel - og ingen trussel – merk forskjellen. Det bør være en trøst for dem som ikke kan akseptere NDLA's virke og som ikke lar de økonomiske argumentene blende klarsynet, at underveis mot forlagenes innskrenkninger av læremiddelproduksjonen – den digitale som analoge - vil rettslige forhold måtte overprøves av prinsipielle årsaker.

Utover et grunnlovsmessig overtramp og behovet for en menneskerettslig overprøving kommer det konkurranserettslige. Merk at det er en tett sammenheng mellom rett til fri faglig ytring og konkurranserett. Norske konkurransemyndigheter er så langt ikke involvert i NDLA-saken, men det vil skje. Juridiske utredninger viser at NDLA begår alvorlige konkurranserettslige brudd i en EØS-kontekst. En utredning er foretatt av professor dr. juris Olav Kolstad som (på de fleste punkter) verifiseres av spesialisten i konkurranserett, advokaten Siri Teigum.

Kolstads hovedkonklusjoner er at:

- Finansieringen av NDLA innebærer statsstøtte i strid med EØS-avtalens artikkel 61 (1).
- Finansieringen av NDLA omfattes ikke av noen unntaks- eller fritaksordning
- Finansieringen av NDLA kan ikke begrunnes i EØS avtalens artikkel 59 (2).

NDLA-saken er såpass alvorlig – på mange nivåer - at rettslig overprøving i verste fall kan være nødvendig både i Brüssel, Strasbourg og Oslo. Men det

finnes flere gode veivalg før vi skulle behøve såpass dramatiske løsninger.
Men å gi seg – det kan aldri skje.

La meg komme med en ytterligere tydeliggjøring av alvoret for senere drøftelse av en vei ut av uføret ved NDLA:

Kvalitet – en trussel?

Kunnskapsløftet stiller gode krav til mangfold og kvalitet ved læremiddelutviklingen i tråd med forventningene gjennom generasjoner. Den såkalte Godkjenningsordningen av læremidler ble avskaffet i juni 2000 for å unngå ensretting og nettopp for å fremme mangfold og kvalitet ved konkurranse. Skolen og læreren var dommerne for kvalitet. Produzentene strakk seg mot stadig forbedrede alternative tilbud – og derved sikring av et mangfold. Forlagene har alltid fulgt mediet som gjelder. Papir eller andre plattformer er likegyldig. Behovet følges. Innholdsproduksjonens kvalitet er kjernen for forlagene

La oss minne om at de digitale læremidler har vært tilbudt for salg fra uavhengige forlag i Norge i mer enn 10 år. På det forlaget som jeg selv representerer, foreligger eksempelvis 160 betalingsnettsteder, de fleste integrerte mot bokverk. Enkelte er selvstendige. I tillegg foreligger et utall supplerende gratis digitale tilbud fra forlagene til fylkene. Uansett – alle er gratis for *elevene*.

Etter hvert som skolebøkenes rolle blir innskrenket, vil de digitale læremidlene jevnt over måtte ha en utsalgspris overfor fylkeskommunene på samme måte som skolebøkene. Balansen mellom selvstendige og integrerte digitale læremidler er godt tilpasset brukeruniverset. Intet tyder på at verken elever eller lærere ønsker seg et ensidig digitalt læremiddeltilbud – være seg så interaktivt det vil. De fleste har vel lest Bergens Tidens førsteside oppslag, sist uke (tirsdag, 24.11.09) hvor elevene

protesterer mot NDLA's påtvungne og ensidige digitale læringsopplegg og etterlyser et bredere samspill med boken og digitalt læremiddel.

Reksjonen på *isolert* digital læring generelt og av NDLA's kvalitetsnivå spesielt har lenge vært varslet. Og den vil måtte komme med tiltagende styrke fremover. Kritikken vil måtte være av fundamental prinsipiell karakter (sågar grunnlovs- og konkurranserettslig stridig) og for manglende pedagogisk kvalitet for elevene. Men igjen – analogt eller digitalt er likegyldig. Læringskvaliteten er avgjørende. Og her må enhver produsent være handlekraftig og fleksibel – tilpasset det beste for lærer og elev. NDLA forutsetter en ensidig digital læring. Men dette blir for en bagatell å regne når de øvrige kritiske argumenter er listet ved virksomhetens nåværende arbeidsform.

Økonomi – som argument?

Økonomiske argumenter for opprettelsen av NDLA kan aldri være overordnet, når foretaket strider mot så grunnleggende demokratiske rettsprinsipper som er anført. Avgjørende er derimot sammenhengen mellom den frie ytring og kvalitet. Så sant læremiddelet som en faglig ytring skal kunne forbedres, må det kunne måles mot alternativet. Derved er mangfoldet ivaretatt. NDLA's gratis utdeling av digitale læremidler finansiert ved statens øremerkede midler til fylkeskommunene, undergraver en kvalitetsutvikling i et univers (skolemarked) hvor det beste læremiddelet bør få sjansen.

Hvis lærere og skoler tvangspålegges ”kjøp”- eller snarere bruk- av læremidler fra det offentlige foretaket NDLA fordi disse er gratis, (dog smertefullt finansiert ved øremerkede statlige midler) vil enhver utvikling fra de uavhengige forlag relativt raskt måtte opphøre. Reformer er nå fullført og forlagenes planer for fremtiden legges i disse dager. Kan

forlagene stole på de offentlige rammeforutsetningene? Er fylkeskommunenes/fylkesbyråkratiets isolerte opptreden i ferd med å underminere det mangfoldige kvalitetstilbudet i Norge, spør man seg på forleggerhold i disse dager? Vil en ny utdanningspolitikk etter NDLA's monopoliserende lansering overhode kunne inkludere undervisningsforlagene i en fremtidig modell? Og er det behov for dem sett med statens eller fylkenes – det offentliges øyne?

Det er et visst paradoks når statens representant, statssekretær Lisbeth Rugtvedt i KD sier:

”Lærerne vil ikke akseptere en utvikling hvor skolene har tilgang til eventuelt for dårlige og ensartede læremidler. Det vil vekke sterke reaksjoner hos skolene hvis de opplever at rammene fylkeskommunen får, ikke blir brukt på en fornuftig måte.”

Kunnskapsdepartementet har understreket at NDLA ikke må bli en måte å spare penger på. I disse dager opplever vi at fylkeskommunene opptrer i sterk strid med slike dyptloddende retningslinjer. Og reaksjonen lar altså ikke vente på seg, noe forbunds- og elevprotester, juridiske utredninger, offentlige uttalelser, debatter og dagens konferanse er et uttrykk for.

For å dokumentere hva det egentlig koster samfunnet å produsere læremidler gjennom NDLA, og for en overprøving av fylkeskommunenes økonomiske argumentasjon, gir Den norske Forleggerforening i disse dager oppdrag til det uavhengige instituttet Econ Poyry for å beregne den totale økonomiske konsekvens ved NDLA's virke. Foreningens egne forkalkyler viser at det samfunnsøkonomiske aspektet ikke kommer godt ut. Det er sannsynlig at NDLA vil påføre sine eiere, det offentlige, betydelig kostnader, sammenliknet med en situasjon der skolene kan velge det

foretrukne læremiddelet fra flere tilbydere – og overlate tapsprosjektene til produsentene.

Oppdraget settes i gang for å prøve ut validiteten ved det isolerte argumentet om sparing, selv om det uansett bryter sammen mot de prinsipielle - både det konstitusjonelle og de faglige. Det økonomiske argumentet er villedende og farlig både i et demokratisk, utdanningspolitisk, pedagogisk og ikke minst i et menneskelig perspektiv overfor så vel lærere, foreldre som elever.

Et enerådende alternativ?

Dersom fylkeskommunene holder fast ved NDLAs funksjon, slik virksomheten nå er lagt opp, vil de uavhengige forlagenes læremiddelutvikling bli utkonkurrert og opphøre – både for skolebøker som digitale læremidler – integrerte som frie. Det vil brått oppstå et påtrengende vakuum som fylkeskommunene selv må fylle. Å løse en slik oppgave verken kan eller skal det offentlige prøve seg på av grunner nevnt.. Likevel – vi kan undres om stat og fylke ser omfanget av hva hundretalls av norske læremiddelansatte – redaktører og formgivere – behersker av ekspertise og utøver av innsats for å betjene skole-Norge på en moderne, kvalitetsbevisst og stadig mer effektiv måte. Risikoen for suksess og feilslag ligger og skal ligge hos den uavhengige aktøren og utenfor det offentlige domene. Ved å utkonkurrere de etablerte aktørene påtar det offentlige/fylkeskommunene seg et omfattende utgiveransvar som raskt vil bli landsomfattende. Det er rett og slett en umulig oppgave for enhver enkeltaktør å løse oppgaven. Mangfoldet vil bli dødlagt, ja, bli en slagmark fordi den ustoppelige kampen om det beste læremiddelet mellom konkurrerende parter vil opphøre. Ensretting vil inntre umiddelbart fordi det ikke er mulig å sikre den dynamikken som alternativene gir under ett tak. Hvis NDLA's planer om å utvikle ett læremiddel for hvert fag, som

skal benyttes over det ganske land, skulle etterleves, vil læreverkets monopol strupe valgfriheten, avskaffe metodefriheten og nettopp føre til en ensretting som man må til andre politiske kulturer for å gjenfinne.

Og det vil oppstå et hav av habilitetsproblemer for produsenten, innkjøperen, kvalitetsdommeren og formidleren NDLA. Det er en umulig og ekstremt antidemokratisk og autoritær visjon – ja, en ytterst kontroversiell utopi i et velstandsNorge.

Andre veivalg for NDLA?

Vi kan aldri gi oss. Forleggerforeningens forleggere kan aldri bli leverandører til dagens NDLA. Det må søkes mot andre veivalg for fylkeskommunenes nødvendig og brede engasjement i norsk utdanningspolitikk. Vi har tillit til at vår nye undervisningsminister ser de dramatiske følgene av prinsipielle feilspor. For monopolet dødlegger kvalitet og allsidighet. Det finnes flere løsninger – også med NDLA som medaktør. . . Arbeidsfordelingen gjennom generasjoner må gjenopprettes og norsk kvalitetsskole reddes. Trusselen er der nå. Og debatten må føre til handlig og ikke til dyptgripende og langvarig konflikt..

WN/#8/29.11.09