

Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler

Dokument 3:17 (2024–2025)



Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:17 (2024–2025)

Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet
- Vedlegg 2: Statsrådets svar
- Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 20. august 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	6
2	Konklusjoner	9
3	Overordnet vurdering	9
4	Utdyping av konklusjoner	10
4.1	Elever og lærere mangler læremidler i skolen. Manglene er størst i grunnskolen.	10
4.2	Finansieringen av læremidler er ikke godt nok tilpasset behovene i skolen.....	13
4.3	Elever med særskilte behov for tilrettelegging har ikke god nok tilgang på tilpassede læremidler	18
4.4	Det er ikke lagt tilstrekkelig til rette for en god pedagogisk bruk av digitale læremidler	19
4.5	Skoleeierne mangler støtte til å vurdere personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming	20
5	Anbefalinger	22
6	Statsrådets svar	22
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	23
	Vedlegg.....	24

Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet

Vedlegg 2: Statsrådets svar

Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Figuroversikt

Figur 1 Sentrale aktører på læremiddelfeltet.....	6
Figur 2 Kart over hvilke kommuner som har svart på spørreundersøkelsene om læremidler i grunnskolen	7
Figur 3 Har lærerne de læremidlene de trenger?.....	11
Figur 4 Finansiering av læremidler ved Kunnskapsløftet 2006 og 2020	13
Figur 5 Mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler	15
Figur 6 Utgifter til læremidler i grunnskolen, gjennomsnitt per elev i 2024-kroner	17
Figur 7 Utgifter til læremidler i videregående skole, gjennomsnitt per elev i 2024-kroner	17

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Kunnskapsløftet 2006 og 2020	10
Faktaboks 2 Tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag	12

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Skolen skal legge til rette for læring for alle elever og stimulere den enkeltes motivasjon, lærlyst og tro på egen mestring. Skolen skal gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Læremidler er noe norske skoleelever bruker hver dag, og er viktig for undervisningen. Tilgangen på og bruken av læremidler kan påvirke elevenes motivasjon og kompetanse.

Inntil sommeren 2000 godkjente staten innholdet og kvaliteten i læremidlene gjennom vurderinger i et nasjonalt læremiddelsenter. Den sentrale godkjenningsordningen ble avskaffet blant annet for å redusere den politiske styringen av innholdet i skolen, for å gi lærere og elever større påvirkning, for å stimulere til mangfold og valgfrihet, og for å legge bedre til rette for at undervisningen kunne tilpasses behovene til den enkelte skolen og eleven. Den enkelte skoleeieren, det vil si kommunene og fylkeskommunen i den offentlige skolen, fikk dermed et større ansvar for å vurdere kvaliteten på læremidlene som skolene skal ta i bruk.

Bakgrunnen for undersøkelsen var tegn på at det ikke var lagt godt nok til rette for å sikre nødvendige læremidler etter opplæringslova. Det var blant annet indikasjoner på at skoleeierne ikke har fornyet mange av læremidlene i forbindelse med innføring av nye læreplaner.

Målet med undersøkelsen har vært å belyse om skoleeierne og de statlige myndighetene legger til rette for at elever og lærere i grunnskolen og den videregående skolen har nødvendige læremidler. Undersøkelsen omfatter perioden 2018–2024. Statlig økonomisk støtte til læremidler i dette tidsrommet er sammenlignet med perioden 2007–2009, det vil si i forbindelse med Kunnskapsløftet i 2006.

Figur 1 viser aktørene som er involvert i produksjon, innkjøp og bruk av digitale læremidler.

Figur 1 Sentrale aktører på læremiddelfeltet



Kilde: Riksrevisjonen



Læremidler

Begrepet *læremiddel* er brukt i opplæringslova. Med læremiddel menes alle trykte, ikke-trykte og digitale elementer som er utviklet til bruk i opplæringen, som skal brukes jevnlig i opplæringen, og som dekker vesentlige deler av læreplanen i faget.

Undersøkelsen har belyst følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad får alle elever nødvendige læremidler?
2. I hvilken grad sørger skoleeierne og de statlige myndighetene for finansiering som sikrer at skolene har nødvendige læremidler?
3. I hvilken grad legger skoleeierne og de statlige myndighetene til rette for pedagogisk bruk av digitale læremidler i skolen?

Undersøkelsen har tatt utgangspunkt i Stortingets vedtak og forutsetninger. Særlig sentrale er

- opplæringslova
- Innst. 442 L (2022–2023) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Utdanning- og forskningskomiteen.
- Innst. 19 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.

Problemstillingene er belyst gjennom

- intervjuer med blant annet interesseorganisasjoner, læremiddelprodusenter, arbeidslivsorganisasjoner og statlige myndigheter
- spørreundersøkelser til lærere, skoleledere og skoleeiere
- kvantitative data
- relevant dokumentasjon og sekundærdata

Alle kommuner og fylkeskommuner fikk skoleeierundersøkelsen. Det ble trukket tilfeldig 1000 grunnskoler til lærerundersøkelsen og 1000 skoleledere i grunnskolen til skolelederundersøkelsen. I videregående skole var spørreundersøkelsene rettet til alle lærere og skoleledere.

Figur 2 Kart over hvilke kommuner som har svart på spørreundersøkelsene om læremidler i grunnskolen



Kilde: Riksrevisjonen. Kommuner som har svart på spørreundersøkelsen, har blå farge.

Figur 2 viser hvilke kommuner vi har mottatt svar fra i de tre spørreundersøkelsene: lærerundersøkelsen – 151 kommuner, skolelederundersøkelsen – 143 kommuner og skoleeierundersøkelsen – 151 kommuner. I videregående skole har vi mottatt svar fra alle fylker i lærerundersøkelsen og skolelederundersøkelsen, og svar fra ti fylkeskommuner i skoleeierundersøkelsen.

Spørreundersøkelsen til lærere er besvart av 2 356 lærere i grunnskolen og 1 758 lærere i videregående skole. Det er svar fra 288 skoleledere i grunnskolen og 101 skoleledere i videregående skole.

Analysene av hvem som har svart på lærerundersøkelsen, tyder på at de grunnskolelærerne som svarte på spørreundersøkelsen, er svært lik populasjonen (alle som underviser i grunnskolen), og at spørreundersøkelsen dermed gir et godt bilde av hva lærerne mener om læremiddelsituasjonen. Lærerne i videregående skole som har svart på undersøkelsen, skiller seg noe fra populasjonen. Disse skjevhetene ser imidlertid ikke ut til å påvirke resultatene vesentlig.

Rapporten ble forelagt Kunnskapsdepartementet ved brev 11. april 2025. Departementet har i 16. mai 2025 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 4. juni 2025 og statsrådets svar 19. juni 2025 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner



- Elever og lærere mangler læremidler i skolen. Manglene er størst i grunnskolen.
- Finansieringen av læremidler er ikke godt nok tilpasset behovene i skolen.
 - Statlige tilskudd har vært lite forutsigbare og fleksible. Skoleeierne fikk mindre økonomisk støtte fra staten enn sist det var endringer i læreplanene.
 - Skoleeierne har i ulik grad sørget for at skolene har de læremidlene de trenger.
- Elever med særskilte behov for tilrettelegging har ikke god nok tilgang på tilpassede læremidler.
- Det er ikke lagt tilstrekkelig til rette for en god pedagogisk bruk av digitale læremidler.
- Skoleeierne mangler støtte til vurdering av personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming.

3 Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende



Det er ikke tilfredsstillende at elever og lærere mangler læremidler i skolen.

Skoleeierne kjøper ikke inn læremidler og utstyr som dekker skolenes behov. Det gjør at elevene får ulike forutsetninger for læring, og fører til at lærerne bruker unødvendig mye tid på å kompensere for manglende læremidler.

Kunnskapsdepartementet sørger ikke for at det produseres læremidler som dekker behovene til alle elever i alle fag. Det gjelder særlig tilrettelagte læremidler og læremidler til elever i flere yrkesfag og fag med få elever på landsbasis.

4 Utdyping av konklusjoner

Etter opplæringslova har kommunene og fylkeskommunene, som eiere av henholdsvis offentlige grunnskoler og offentlige videregående skoler, ansvaret for læremidler til elever og lærere.

Stortingets beslutning om fornyelse av Kunnskapsløftet og innføring av nye læreplaner fra 2020, førte til et behov for nye læremidler både i grunnskolen og i videregående skole. Over tid har samfunnet og skolen også blitt mer digitalisert. Stortinget har uttrykt forventninger om at elevene skal utvikle digitale ferdigheter og framholdt at det er viktig at tilnærmingen til bruken av IKT i undervisningen er ambisiøs og helhetlig. Pandemien har påvirket læremiddelbruken, fordi stengte skoler førte til behov for å finne nye måter å undervise elevene på. Dette ga digitaliseringen ytterligere fart.



Læreplanverket

Består av:

- overordnet del om verdier og prinsipper i grunnopplæringen
- fag- og timefordeling
- læreplaner for fagene

Faktaboks 1 Kunnskapsløftet 2006 og 2020

- **Kunnskapsløftet 2006**
Det ble gjennomført en rekke endringer i innhold, struktur og organisering i grunnskolen og videregående opplæring. Det var både en innholdsreform og en styringsreform. Innføringen av nye læreplaner kalles LK06.
- **Kunnskapsløftet 2020**
Dette er en videreføring og fornyelse av Kunnskapsløftet 2006. Det er innført nye læreplaner i alle fag, som kalles LK20.

Kilde: Utdanningsdirektoratet

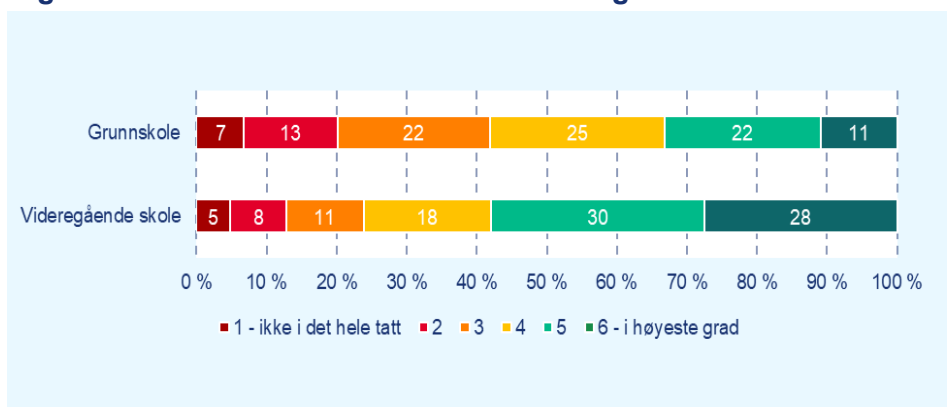
For å understøtte kommunenes og fylkeskommunenes arbeid på dette området, har staten over tid tatt i bruk ulike virkemidler. Det er gitt økonomisk støtte til produksjon og innkjøp av læremidler. Videre har både Utdanningsdirektoratet og Statped virkemidler for veiledning og utvikling av kunnskap og kompetanse.

4.1 Elever og lærere mangler læremidler i skolen. Manglene er størst i grunnskolen.

4.1.1 Mange lærere i grunnskolen har ikke de læremidlene de trenger.

Etter § 15-6 i opplæringslova skal skolen ha tilgang til nødvendige læremidler.

Figur 3 Har lærerne de læremidlene de trenger?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. «Jeg har de læremidlene jeg trenger for å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20)». N = 2 354 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Figur 3 viser at en betydelig andel av lærerne som har svart på Riksrevisjonens spørreundersøkelse, mener at de ikke har de læremidlene de trenger. I grunnskolen mener omtrent 20 prosent av lærerne at de mangler læremidlene de trenger for å legge opp undervisningen i tråd med gjeldende læreplan (svarer 1 eller 2 på en sekspunktsskala). I videregående skole er den tilsvarende andelen 13 prosent. Bare én av tre lærere i grunnskolen opplever i stor grad å ha de læremidlene de trenger (svarer 5 eller 6). Over halvparten av lærerne i videregående svarer det samme.

Lærerne kompenserer for mangel på læremidler ved å tilpasse eller lage egne læremidler eller kopiere fra læremidler som ikke er kjøpt inn i klassesett. I spørreundersøkelsen mener 41 prosent av lærere i grunnskolen og 26 prosent av lærere i videregående skole at mangel på læremidler fører til nødvendig tidsbruk.

Undersøkelsen viser videre at mer enn én tredel av lærerne i grunnskolen og videregående skole oppgir at de i liten grad eller ikke i det hele tatt er involvert i vurderinger ved kjøp av digitale læremidler. Lærerne oppgir i noe større grad å være involvert i vurderinger ved kjøp av trykte læremidler, men også her opplever én tredel i grunnskolen og én firedel i den videregående skolen at de ikke i det hele tatt eller i liten grad har vært involvert.

Kunnskapsdepartementet presiserer at «nødvendige læremidler» ikke er objektivt definert i loven og at det gir skoleeierne anledning til å trekke inn ulike forhold når de vurderer om læremidlene oppfyller kravet i loven. Selv om undersøkelsen ikke gir grunnlag for å si at opplæringslovens bestemmelse om nødvendige læremidler blir brutt, er det etter Riksrevisjonens vurdering grunn til å legge vekt på at mange lærere mener at de ikke har de læremidlene de trenger i de fagene de underviser i. Når mange av lærerne ikke har de læremidlene de trenger, kan det bidra til dårligere forutsetninger for elevenes opplæring, sammenlignet med skoler som har god tilgang på læremidler. Hvis lærerne hadde hatt bedre tilgang på læremidler, kunne de brukt mer av sin tid på andre viktige læreroppgaver.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell for å vurdere og velge ut læremidler, og direktoratet anbefaler at veilederne blir brukt i kollektivt arbeid i fagfellesskapene. Undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge*, som

NIFU gjennomførte på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet høsten 2024, viser at 41 prosent av skolelederne i grunnskolen og 23 prosent av skolelederne i videregående skole ikke har tatt disse i bruk. Blant dem som ikke har brukt veilederne, er den viktigste grunnen at de ikke kjenner til dem.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det mange skoleeiere som ikke i tilstrekkelig grad involverer lærere i fagfellesskapene i valg av læremidler. Lærerne er viktige for å sikre kvaliteten på læremidlene og for å vurdere behovene for læremidler ved den enkelte skolen, i ulike fag og på det enkelte trinn. Det er positivt at Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell for vurdering og valg av læremidler. Veiledningene får imidlertid ikke bidratt til å styrke vurderingene av læremidlene og legge til rette for at lærerne er godt nok involvert, hvis de ikke er godt kjent og tatt i bruk.

4.1.2 Det er færre utgivelser og stor mangel på læremidler i yrkesfag

Det er gitt ut få trykte læremidler til bruk i yrkesfag etter 2020.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelsen til lærere i videregående skole, svarer 25 prosent av lærere som underviser i yrkesfag, at de ikke har de læremidlene de trenger i sine fag. Kun 39 prosent av lærere som underviser elever i yrkesfag, oppgir at de har læremidlene de trenger. Når det gjelder fag med færre enn 3 000 elever på landsbasis (såkalte «smale fag») mener under halvparten av skolelederne at lærerne i stor grad har de læremidlene de trenger. Mange av disse fagene er yrkesfag.

Faktaboks 2 Tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag

Tilskuddsordningen er firedelt:

- **smale fagområder**
- **særskilt tilrettelagte** læremidler/pedagogisk barnehagemateriell
- læremidler/pedagogisk barnehagemateriell for **språklige minoriteter**
- **parallelle utgaver.**

I perioden 2019–2023 er det utbetalt totalt 422 millioner kroner i tilskuddsmidler for læremidler uten markedsgrunnlag.

Kilde: Utdanningsdirektoratet

Evalueringen av tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag, som ble gjort på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet i 2024, viser at læremiddelprodusenter ikke ville ha utviklet læremidler til smale fag uten å få offentlig tilskudd (se faktaboks 2). Samtidig er effekten av tilskuddet usikkert, blant annet fordi læremidlene som utvikles, ikke er godt kjent, er vanskelige å finne fram til, ikke har den forventede kvaliteten eller ikke dekker behovet. Det er eksempler på at ingen har søkt om tilskudd etter en eller flere utlysninger i et fag.

I yrkesfagene er det ofte ikke et så tydelig skille mellom læremidler, materiell og utstyr, og disse bør sees i sammenheng. Spørreundersøkelsen viser at 23 prosent av lærerne i yrkesfag mener det er en mangel på utstyr og materiell i yrkesfag som er til hinder for opplæringen. Svarene fra skolelederne i videregående skole støtter opp under dette, der 41 prosent oppgir at det er mangel på utstyr og materiell i yrkesfagene.

Etter Riksrevisjonens vurdering har ikke staten i tilstrekkelig grad bidratt til at det utvikles nok læremidler for yrkesfag generelt og for fag med få elever på landsbasis spesielt. Dette gir lærerne merarbeid og kan føre til at elevene som tar disse fagene, får et dårligere opplæringstilbud.

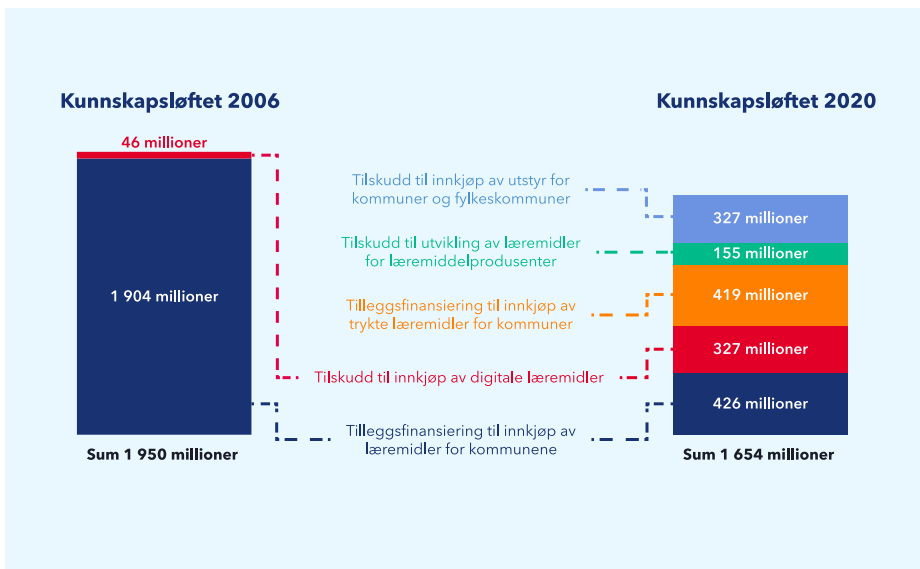
4.2 Finansieringen av læremidler er ikke godt nok tilpasset behovene i skolen

4.2.1 Statlige tilskudd har vært lite forutsigbare og fleksible.

Skoleeierne fikk mindre økonomisk støtte fra staten enn sist det var endringer i læreplanene

Staten har bidratt med midler til innkjøp av læremidler i forbindelse med fagfornyelsen, men staten har samlet sett gitt mindre økonomisk støtte til utskifting av læremidler ved LK20 enn ved LK06.

Figur 4 Finansiering av læremidler ved Kunnskapsløftet 2006 og 2020



Kilde: St. prp. nr.1 for perioden 2006–2009 og Prop. 1 S for perioden 2019–2025, og Kunnskapsdepartementet

Figur 4 viser en oversikt over de ulike tilskuddsordningene som ble opprettet i forbindelse med LK20 (til høyre), og finansieringen av læremidler under LK06 (til venstre). Samlet ga staten 1 654 millioner i 2024-kroner til utskifting av læremidler under LK20, mens det for LK06 samlet ble tildelt 1 950 millioner 2024-kroner. Det totale tilskuddsbeløpet til å kjøpe inn læremidler og utstyr og til å støtte læremiddelprodusenter i utvikling av læremidler i forbindelse med

Kunnskapsløftet 2020 utgjør 85 prosent av den statlige økonomiske støtten som ble gitt under Kunnskapsløftet 2006.

Dersom man kun sammenligner midlene som er tildelt kommunene, og trekker fra midler som er tildelt fylkeskommuner og læremiddelprodusenter, utgjør tildelingene til kommunene ved LK20 67 prosent av det som ble utbetalt i forbindelse LK06. De statlige tilskuddene til kommunene i perioden 2018–2024 utgjør 2 163 kroner per elev i 2024-kroner.

Den statlige økonomiske støtten til innkjøp av læremidler har vært gitt på ulike måter i perioden 2018–2024:

- Det øremerkede tilskuddet til kommunene for utskifting av læremidler kunne brukes på både trykte og digitale læremidler, og utgjør 426 millioner 2024-kroner. Det har i tillegg vært flere ulike tilskuddsordninger i perioden rett før og etter at de nye læreplanene ble innført fra 2020. Disse ordningene har hatt ulike krav til kommunal medfinansiering og begrensninger i hvilke typer læremidler det var mulig for skoleeierne å bruke dem på.
- Kommuner og fylkeskommuner søkte i ulik grad på tilskudd til digitale læremidler gjennom *Den teknologiske skolesekken*, fram til ordningen ble avvirket i 2022. Kommunene rapporterer om at dette blant annet henger sammen med at de hadde ulike forutsetninger for å innfri krav om medfinansiering, og at de hadde forskjellig administrativ kapasitet til å søke. Tilskuddsordningen har likevel bidratt til at flere skoler har testet ulike digitale læremidler.
- Øremerkede tilskudd til trykte læremidler på til sammen 419 millioner i 2024-kroner til alle kommunene har kommet til i etterkant, for årene 2023 og 2024. Undersøkelsen tyder på at det statlige tilskuddet var et viktig økonomisk bidrag for mange skoleeiere. Samtidig har innretningen mot trykte læremidler slått ut ulikt, avhengig av hvilken sammensetning av læremidler som den enkelte kommune allerede hadde prioritert. Kommuner som hadde kjøpt mange trykte læremidler, hadde størst behov for støtte til å anskaffe eller opprettholde digitale lisenser da det kom tilskudd til trykte læremidler i 2023 og 2024.

Ved Kunnskapsløftet 2006 ble den statlige økonomiske støtten gitt som en midlertidig økning i rammebevilgningen, mens i perioden før og ved innføring av nye læreplaner fra 2020 ble det altså gitt flere øremerkede tilskudd. Riksrevisjonen ser at det har vært et behov for tilskudd til trykte læremidler som et tiltak for å motvirke mangel på trykte lærebøker i mange av skolene i etterkant av pandemien.

Riksrevisjonen tar ikke stilling til om endringene i læreplanene har vært like store ved LK20 som ved LK06, eller om de statlige tilskuddene har vært tilstrekkelige. Riksrevisjonen vil imidlertid peke på at de statlige tilskuddene ikke har vært tilstrekkelig forutsigbare og gitt skoleeierne nok fleksibilitet ved fornyelsen av læremidler i perioden 2018 til 2024. Innretningen på statlige tilskudd påvirker innkjøp av læremidler i kommuner og fylkeskommuner. Statlig økonomisk støtte er særlig viktig i en situasjon når økonomien i kommunesektoren er stram. Når denne støtten blir oppstykket og begrenser skoleeiernes mulighet til å bruke midlene på de typene læremidler de har mest

behov for, svekker det muligheten for å planlegge og sikre et helhetlig tilbud av læremidler i skolene.

4.2.2 Skoleeierne har i ulik grad sørget for at skolene har de læremidlene de trenger

Som nevnt er det skoleeierne, det vil si kommunene og fylkeskommunene, som har ansvar for at skolene har nødvendige læremidler, men det er ikke definert i opplæringslova hva som skal til for å oppfylle dette kravet.

Det kommer fram i undersøkelsen at skolene i ulik grad har kjøpt inn nye og oppdaterte læremidler etter at de nye læreplanene er innført.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse oppgir halvparten av lærerne i videregående skole at elevene har oppdaterte, trykte læremidler i alle fagene de underviser i, mot 12 prosent av lærerne i grunnskolen. 67 prosent av lærerne i grunnskolen oppgir at de har oppdaterte trykte læremidler i noen fag.

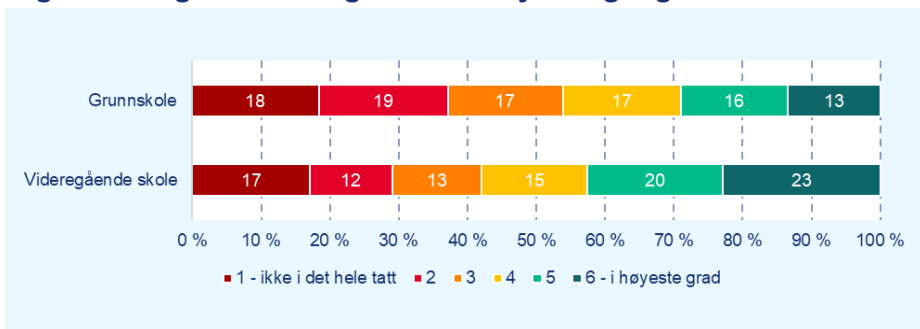
Det er forholdsvis vanlig i grunnskolen å bruke trykte lærebøker fra før fagfornyelsen. 63 prosent av lærerne oppgir at de gjør dette i noen eller alle fag.

De fleste lærerne svarer at de har tilgang til digitale læremidler i noen eller alle fag, og det er mer utbredt i grunnskolen enn i videregående skole. De største skolene bruker digitale læremidler mer enn de mindre skolene gjør.

Ved behandlingen av stortingsmeldingen om fagfornyelsen understreket en samlet kirke-, utdannings- og forskningskomite at lærernes metodefrihet er viktig, og Stortinget vedtok enstemmig å be regjeringen sikre at det er lærernes ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som skal tas i bruk i undervisningen. Det kommer ikke direkte fram av vedtaket om Stortinget mener at læremidler inngår i «metoder og virkemidler», men Stortinget er opptatt av lærernes ansvar og faglige skjønn i undervisningen.

Undersøkelsen viser at det varierer hvor mye skolene og skoleeierne har lagt vekt på variasjon i læremidlene som brukes ved å gi lærerne mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler i de ulike fagene.

Figur 5 Mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. «Jeg har mulighet til selv å velge mellom trykte og digitale læremidler i opplæringen». N = 2 354 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Figur 5 viser at 37 prosent av grunnskolelærere og 29 prosent av lærere i videregående skole har valgt svaralternativ 1 eller 2, det vil si at de ikke har mulighet for å velge mellom trykte og digitale læremidler i sine fag.

Bakgrunnen for at det er forskjeller i tilgangen på læremidler i skolen, er sammensatt: Før de nye læreplaner ble innført, prøvde kommuner og fylkeskommuner i ulik grad ut digitale læremidler, som også hang sammen med ulik bruk av midler fra tilskuddsordningen *Den teknologiske skolesekken*. Under pandemien tok flere i bruk digitale læremidler i forbindelse med hjemmeskole. Forskjellene kan imidlertid også tyde på at skoleeierne gjør ulike vurderinger av blant annet behovet for nye læremidler i ulike fag, i hvilken grad det er behov for flere typer læremidler, og hva som er nødvendig utstyr. Undersøkelsen viser at det er betydelige forskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner i tilgangen på læremidler og utstyr, og forskjellene er særlig store i grunnskolen.

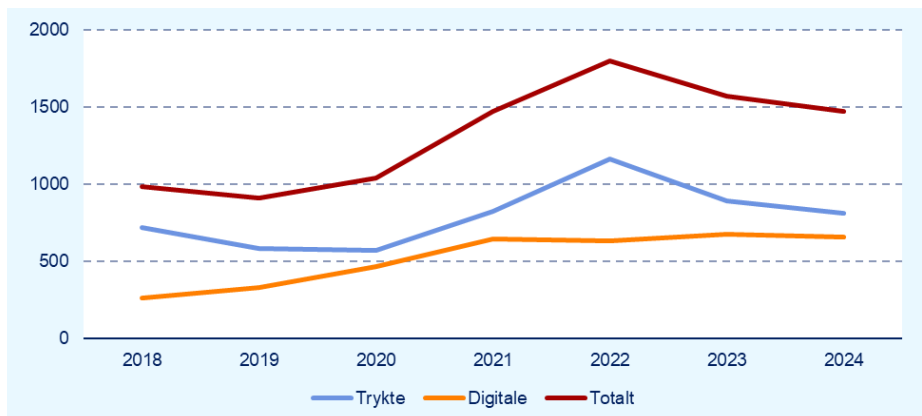
I innstillingen til stortingsmeldingen om en mer praktisk skole, Innst. 55 S (2024–2025) til Meld. St. 34 (2023–2024), peker utdannings- og forskningskomiteen på at den tekniske utstyrsparken har forfalt, og at tilgangen til sløydsaler, skolekjøkkener og musikk- og scenesaler og lignende har blitt dårligere over en lang periode. Komiteen uttalte at utstyr er viktig for å lykkes med en mer praktisk og utforskende skole.

Om lag tre av fem skoleledere i grunnskolen mener at det mangler utstyr og materiell, og om lag en av fire lærere i grunnskolen mener at det er en mangel på utstyr og materiell som er til hinder for undervisningen. Det kan for eksempel handle om mangel på musikkinstrumenter, laboratorieutstyr i naturfag, utstyr og materialer i kunst og håndverk, konkretiseringsmateriell i matematikk eller mikrofoner til å lage podkast.

De fleste lærere og skoleledere oppgir at utilstrekkelig økonomi er den viktigste årsaken til at det mangler læremidler både i grunnskolen og i videregående skole. Omtrent ni av ti av lærerne som har svart på undersøkelsen, peker på at skolen ikke har økonomi til å kjøpe de læremidlene de trenger.

I Riksrevisjonens spørreundersøkelse kommer det fram at også skolelederne mener at økonomi er den viktigste årsaken til mangler. Det samme svarer skoleledere og skoleeiere i *Spørsmål til Skole-Norge* høsten 2024. Riksrevisjonens undersøkelse viser videre at om lag halvparten av skolelederne i grunnskolen oppgir at de ikke har økonomisk handlingsrom til å sørge for læremidler som er oppdatert i tråd med de nye læreplanene. Blant skolelederne i videregående skole er det tre av ti som opplever at de ikke har økonomisk handlingsrom til å fornye læremidlene.

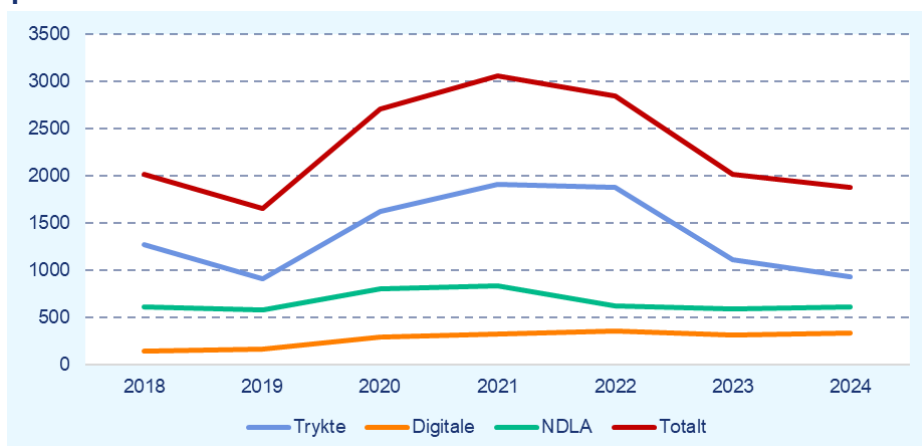
Figur 6 Utgifter til læremidler i grunnskolen, gjennomsnitt per elev i 2024-kroner



Kilde: Forleggerforeningen

Tall som er tilgjengelige, viser at kommunene samlet brukte nesten én milliard kroner på læremidler i 2024, noe som utgjør 1 471 kroner per elev i grunnskolen. Figur 6 viser utviklingen fra 2018 til 2024.

Figur 7 Utgifter til læremidler i videregående skole, gjennomsnitt per elev i 2024-kroner



Kilde: Forleggerforeningen og NDLA

I videregående skole ble det i 2024 brukt 357 millioner kroner, inkludert utgifter til NDLA, som utgjør 1 872 kroner per elev, se figur 7.

Både i kommunene og fylkeskommunene er det brukt mer penger på trykte enn på digitale læremidler.

Det er store forskjeller når det gjelder hvor mye skoleeierne bruker på læremidler og annet undervisningsmateriell. Det varierer mellom 950 kroner og 5 753 kroner per elev i gjennomsnitt når vi ser perioden 2020–2024 under ett, basert på KOSTRA-tall for undervisningsmateriell. Det er flere forhold som kan påvirke disse tallene, som muligheter for rabatter på læremidler. Men forskjellene kan tyde på at kommunene prioriterer læremidler ulikt.

Innkjøp av læremidler er påvirket av den generelle økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Undersøkelsen viser at knappe ressurser til



NDLA

Nasjonal digital læringsarena (NDLA) produserer åpent tilgjengelige digitale læringsressurser for videregående opplæring i Norge. NDLA er finansiert av alle fylkeskommunene unntatt Oslo kommune



KOSTRA

KOSTRA er forkortelse for kommune-stat-rapportering. KOSTRA inneholder blant annet data om driftsutgifter til undervisningsmateriell, som omfatter noe mer enn utgifter til læremidler.

undervisningsformål er en sentral utfordring for mange kommuner og fylkeskommuner.

Etter som digitale læremidler tas mer i bruk, har sammensetningen av utgifter til læremidler endret seg. Tidligere kjøpte man hovedsakelig trykte lærebøker, og utgiftene til læremidler hadde samlet sett et preg av investeringer for flere år framover. Nå er utgiftene sammensatt av utgifter til innkjøp av lærebøker og årlige lisenskostnader for digitale læremidler.

At skoleeierne skal ha en ambisiøs satsing på digitale læremidler og samtidig fortsette å satse på trykte læremidler for å oppfylle forventningene om at lærerne skal kunne bruke varierte metoder, gjør at utgiftene til læremidler blir høyere. Det er store variasjoner i hvor mye skoleeierne bruker på læremidler, men etter Riksrevisjonens vurdering er det en risiko for at kommunene og fylkeskommunene samlet sett ikke har stilt til rådighet nok midler til å oppdatere læremidlene etter fagfornyelsen. De har heller ikke gitt lærerne tilstrekkelig mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler i undervisningen.

4.3 Elever med særskilte behov for tilrettelegging har ikke god nok tilgang på tilpassede læremidler

Etter § 11-1 i opplæringslova skal skoleeierne sørge for at opplæringen er tilpasset, som blant annet innebærer at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, ut fra egne forutsetninger.

Elever som har behov for særskilt tilrettelegging, vil også kunne ha særskilte behov for læremidler, enten tilretteleggingen skjer innenfor ordinær tilpasset opplæring eller som en del av retten til individuelt tilrettelagt opplæring. I spørreundersøkelsen oppgir de fleste lærerne at de har elever med behov for andre eller ytterligere læremidler enn flertallet i klassen. Omtrent 84 prosent av lærerne i grunnskolen og 57 prosent av lærere i videregående skole oppgir at de det siste skoleåret har hatt elever med særskilt behov for tilrettelegging. Lærerne skal blant annet legge til rette for elever som har lærevansker, konsentrasjonsvansker og samspills- eller kommunikasjonsutfordringer. De skal også legge til rette for læremidler for elever som er blinde eller sterkt svaksynte, eller som har hørselstap.

Blant lærere som har hatt elever med tilretteleggingsbehov det siste skoleåret, svarer om lag en av fem at disse elevene ikke får læremidler som er tilpasset dem, og om lag halvparten svarer at de delvis mangler tilpassede læremidler. Det er flere grunner til det: at de læremidlene som finnes, ikke er kjent, at de ikke kjøpes inn av skolene, eller at de ikke tas i bruk på en god måte. For at elevene skal få tilstrekkelig utbytte av tilpassede læremidler, må læreren ha de nødvendige kunnskapene og ferdighetene til å ta disse i bruk. Undersøkelsen viser at denne kompetansen varierer og til dels er mangelfull. Etter Riksrevisjonens vurdering kan disse manglene gå ut over elevenes muligheter til å få et tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

En annen årsak til at elevene som trenger det, ikke har tilrettelagte læremidler, er at det ikke finnes egnede læremidler. Det er staten som etter opplæringslova skal sørge for at det finnes tilrettelagte læremidler. Det

ivaretas gjennom Statped's læremiddelproduksjon og Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag.

Statped's læremiddelproduksjon er i hovedsak avgrenset til læremidler til blinde/sterkt svaksynte og tegnspråklige elever. Undersøkelsen viser at disse gruppenes ikke får dekket sine behov. Videre viser evalueringen av tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag at ordningen bidrar til at det produseres tilrettelagte læremidler, men det er usikkert om de dekker behovet, og om de blir tatt i bruk. Kunnskapsdepartementet peker på at det nasjonalt mangler kapasitet og kompetanse til å tilrettelegge læremidler til mange ulike behov.

Samlet er det Riksrevisjonens vurdering at tilskuddsordningen og Statped's læremiddelproduksjon og veiledning ikke er tilstrekkelig til å sikre god tilgang på tilrettelagte læremidler til de elevene som trenger det.

Læremidler har vært omfattet av kravet om universell utforming siden 2018, jf. § 18 i likestillings- og diskrimineringsloven. Universell utforming kan i mange tilfeller redusere behovet for særskilt tilrettelagte læremidler, og det skal være det primære valget der det er mulig. Det forutsetter at kravene følges. Tilsyn gjennomført av Tilsynet for universell utforming av ikt, viser at få læremidler oppfyller alle kravene. Det kan dessuten gå lang tid fra skoler, foreldre og elever melder fra om mangler i læremidlenes universelle utforming til de blir rettet opp.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det positivt utformingen av læremidler har fått økt oppmerksomhet. Likevel er det fortsatt problemer med å sikre at læremidlene er universelt utformet og kan brukes av flest mulig elever. Ansvar ligger hos leverandører, skoleeiere og flere statlige myndigheter i fellesskap.



Universell utforming av digitale læremidler betyr at de er utformet slik at de kan brukes av flest mulig elever. Universell utforming skal fremme likeverdig samfunnsdeltakelse, bygge ned og hindre nye barrierer, og hindre diskriminering.

4.4 Det er ikke lagt tilstrekkelig til rette for en god pedagogisk bruk av digitale læremidler

I Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen)* viste kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til at digitale ferdigheter skal gjøre elevene i stand til å bruke digitale verktøy og at det er nødvendig å både heve lærernes kompetanse og satse på digital infrastruktur og utstyr i skolene, samt å legge til rette for utvikling av gode digitale læremidler.

Undersøkelsen viser at det i stor grad brukes digitale læremidler både i grunnskolen og i videregående skole. Antallet pålogginger på digitale læremidler har fortsatt å øke etter pandemien, men samtidig har forskjellen mellom skolene økt. Det å ha mange digitale læremidler tilgjengelig eller å ha en omfattende bruk av slike, er ikke nødvendigvis det samme som god pedagogisk bruk av digitale læremidler. Det må sees i sammenheng med hvordan man underviser, og hvordan elevene lærer.

Undersøkelsen viser at de fleste lærerne mener de har relativt god kompetanse i å bruke digitale læremidler. Om lag tre av fire lærere i grunnskolen og videregående skole oppgir dette. Det er også lærere som sier at de bare i noen grad har denne kompetansen. Om lag halvparten av lærerne oppgir at de har behov for mer kompetanse i å bruke digitale læremidler i undervisningen og i å vurdere hva som er god kvalitet på digitale læremidler.

Undersøkelsen viser også at mange lærere opplever at det ikke er avsatt nok tid til å sette seg inn i digitale læremidler og hvordan de kan brukes i undervisningen. Litt over halvparten av lærerne svarer at det blir lagt til rette for at fellestid på skolen brukes til å heve deres kompetanse i bruk av digitale læremidler, og litt under halvparten svarer at det blir satt av tid til å samarbeide med andre lærere om bruk av nye digitale læremidler. Det betyr imidlertid at det er en betydelig andel av lærerne som ikke oppfatter at påstanden stemmer for deres arbeidssituasjon. Det er relativt få lærere – 24 prosent i grunnskolen og 32 prosent i videregående skole – som opplever at det blir lagt til rette for at de kan delta i kompetansetiltak om digitale læremidler som er tilpasset deres fag.

Det finnes statlige kompetansetiltak som skal støtte skoleeierne. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell og kompetansepakker, og staten gir støtte til etter- og videreutdanning til lærere som direkte eller indirekte berører bruk av læremidler. For at lærerne skal kunne få nytte av disse, må de gjøres kjent med dem og få tid til å ta i bruk veiledere og kompetansetiltak i samarbeidet i fagfellesskapene.

Undersøkelsen tyder også på at det er lite forskningsbasert kunnskap om bruk av digitale læremidler i skolen og hvordan man drar pedagogisk fordel av dem. Det er etter Riksrevisjonens vurdering positivt at Utdanningsdirektoratet har startet et forskningsprogram om bruk av digitale læremidler i skolen.

Lærerne etterlyser mer tid til å jobbe sammen om hvordan de bedre kan dra nytte av digitale læremidler i undervisningen og kompetansetiltak som er rettet spesifikt mot deres fagområde. Riksrevisjonen viser til at det er skoleeierens ansvar å legge til rette for at lærerne utvikler sin kompetanse i god pedagogisk bruk av digitale læremidler, både ved individuelle kompetansetiltak og ikke minst gjennom samarbeidet i fagfellesskapet.

4.5 Skoleeierne mangler støtte til å vurdere personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming

Personvernregelverket fastsetter at digitale læremidler og IKT-løsninger skal ivareta elevenes personvern. Personopplysningsloven og personvernforordningen omfatter prinsipper for innsamling, dataminimering, lagring og informasjonssikkerhet. Kommunene og fylkeskommunene oppgir at de jobber mye med disse spørsmålene. Undersøkelsen viser at ikke alle skoleeiere gjør de vurderingene som regelverkene forutsetter.



Lærernes arbeidstid

Lærerne har etter særavtale en tredelt arbeidstid:

- planfestet arbeidstid – undervisningstimer
- planfestet arbeidstid – fellestid
- ikke-planfestet tid som læreren disponerer selv



Personvernregelverket

Personvernregelverket består av personopplysningsloven og EUs personvernforordning (GDPR).

Undersøkelsen viser at om lag 70 prosent av skoleeiere i grunnskolen undersøker leverandørenes egenerklæringer i stor eller noen grad gjorde egne vurderinger av om det siste innkjøpte læremiddelet oppfylte kravene til personvern og informasjonssikkerhet. Det er veldig få som oppgir at de ikke gjorde det.

I videregående skole oppgir to av de ti skoleeierne som har svart på spørreundersøkelsen, at de sjekket *leverandørenes* egenerklæringer ved siste innkjøp av læremidler, og ytterlige seks at de gjorde det i noen grad. Det er tre skoleeiere som svarer at de ikke gjorde *egne* vurderinger av om læremidlene oppfyller krav til personvern og informasjonssikkerhet i det hele tatt. Mange videregående skoler benytter digitale læremidler fra NDLA som er tilgjengelig på et åpent nettsted som ikke samler inn personopplysninger.

Skoleeierne har videre ansvar for at digitale læremidler og IKT-løsninger som brukes i det pedagogiske arbeidet, og som er utviklet for å støtte læringsaktiviteter, er universelt utformet.

Om lag 30 prosent av skoleeiere i grunnskolen oppgir at de i stor grad har undersøkt leverandørenes egenerklæringer og gjort egne vurderinger for å undersøke om læremidler oppfyller krav til universell utforming. Rundt 20 prosent har gjort disse vurderingene i noen grad. Mellom 6 og 9 prosent har ikke undersøkt om de digitale læremidlene som brukes i deres skoler, møter krav til universell utforming. Når det gjelder videregående skoler, oppgir en av de ti skoleeierne som har svart på spørreundersøkelsen, at de har sjekket leverandørenes egenerklæringer i høyeste grad, og seks av ti at de har gjort det i noen grad. De fleste svarer at de i liten grad selv har vurdert eller testet om læremidlene er universelt utformet.

Når digitale læremidler brukes mer, påfører det skoleeierne mer arbeid med å ivareta krav til personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming. Undersøkelsen viser at det har ført til betydelig ressursbruk og kompetanseutfordringer for skoleeierne. Flere skoleeiere vurderer i stor grad de samme læremidlene. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette en lite effektiv ressursbruk for landet som helhet. Undersøkelsen viser at begrenset kapasitet sentralt i kommunene til å gjøre disse vurderingene kan ha bidratt til å begrense antallet læremidler som blir vurdert. Dermed skyves beslutninger om læremidler oppover til skoleeiernivået, noe som reduserer innflytelsen til lærerkollegiene ved de enkelte skolene i pedagogiske valg i undervisningen.

Undersøkelsen viser at mange skoleeiere ønsker seg bedre statlig støtte til å vurdere om læremidlene oppfyller lovkravene. Kunnskapsdepartementet har bedt Utdanningsdirektoratet utvikle en nasjonal tjenestekatalog (læremiddelkatalog) og utrede støttetjenester som kan gi bedre oversikt over læremidlene som finnes. Den første versjonen av tjenestekatalogen ble lansert i mai 2025. Disse tiltakene skal blant annet støtte skoleeierne i arbeidet med å vurdere personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming. Etter Riksrevisjonens vurdering er det et stort behov for å gjøre nasjonale tiltak på disse områdene. Riksrevisjonen mener det er positivt at det arbeides med å finne fram til nasjonale ordninger som kan avlaste eller støtte skoleeierne i dette arbeidet.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å:

- følge opp mangelen på læremidler og de store forskjellene i hva elever og lærere har tilgang på, og vurdere om det er behov for ytterligere statlige tiltak
- iverksette tiltak som bedrer tilgangen på læremidler i yrkesfag og fag med få elever
- iverksette tiltak som sørger for tilrettelagte læremidler for elever som har behov for det
- fortsette arbeidet med nasjonal støtte til skoleeierens vurderinger av om læremidlene ivaretar krav til personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming
- sørge for mer kunnskap om bruk av trykte og digitale læremidler i skolen og hvordan læremiddelbruken påvirker elevenes læring
- iverksette tiltak for at staten på en bedre måte kan formidle til lærere og skoler
 - veiledningsmateriell
 - kompetansetiltak
 - forskning om læremiddelbruk

6 Statsrådets svar

Dokument 3:17 (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler* ble oversendt statsråden i Kunnskapsdepartementet til uttalelse. Statsrådenes svar er lagt i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 30. juni 2025

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Helga Pedersen

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Kunnskapsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Nina Jensløyken 22241211

Vår dato

04.06.2025

Deres dato

Vår referanse

2025/00429-2

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl (2024) § 7-4 (4)

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8119 DEP

0032 OSLO

Oversendelse av Dokument 3:x (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:x (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Kunnskapsdepartementet ved vårt brev 11. april 2025, og på departementets svar 16. mai 2025.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen. Statsrådens svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 18. juni 2025

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Vedlegg:

Dokument 3:x (2024–2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler*

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



Kunnskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St. Olavs plass
0130 OSLO

Unntatt offentlighet, Offl. § 5 andre
ledd jf. RR §7-4

Deres ref
2025/00429-2

Vår ref
25/1661-

Dato
19. juni 2025

Kunnskapsministerens redegjørelse for oppfølging av konklusjoner og anbefalinger i Dokument 3:x (2024-2025) Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler

Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 4. juni 2025, hvor dere ber om statsrådens redegjørelse for hvordan Kunnskapsdepartementet vil følge opp konklusjoner og anbefalinger i utkast til Dokument 3:x (2024-2025) *Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler*, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har utarbeidet en rapport som bygger på et grundig datamateriale og som vil være nyttig for departementets videre arbeid.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det ikke tilfredsstillende at elever og lærere mangler læremidler i skolen. I lys av rapporten forstår jeg det slik at Riksrevisjonen med dette sikter til at undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med denne revisjonen, viser at rundt 20 prosent av lærerne i grunnskolen opplever at de ikke har de læremidlene de trenger i fagene de underviser i. Skolelederne mener i høyere grad enn lærerne at lærerne har det som trengs. Jeg viser til at regjeringen allerede har satt i gang en rekke tiltak for å bedre læremiddelsituasjonen, som jeg henviser til nedenfor. På enkelte områder er det imidlertid fremdeles utfordringer.

Etter opplæringsloven skal skolene ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler. Dette ansvaret påligger kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere. Jeg merker meg at Riksrevisjonen peker på at skoleeierne ikke kjøper inn læremidler og utstyr som dekker skolenes behov.

Jeg vil i det videre først kommentere Riksrevisjonens konklusjoner og deretter anbefalingene.

Postadresse: Postboks
8119 Dep 0032 Oslo
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

Riksrevisjonens konklusjoner

a) Elever og lærere mangler læremidler i skolen. Manglene er størst i grunnskolen.

Hva som er behovet for læremidler må vurderes lokalt ut fra blant annet læreplanen og undervisningsmetoder, samt bruk av andre læringsressurser, elevgruppen og lokale forhold. Det vil alltid være noe variasjon i hva lærerne mener de trenger av læremidler, både basert på personlige preferanser, men også på grunnlag av behov i den aktuelle elevgruppen. I tillegg vil ulike grupper, som elev- og foreldreorganisasjoner, lærerprofesjonen og skoleeiere, kunne ha ulike meninger om hvilke læremidler det er behov for. Jeg registrerer at de fleste lærere som har svart på Riksrevisjonens spørreundersøkelse, opplever i noen grad å ha de læremidlene de trenger. Jeg merker meg imidlertid også at en stor andel av lærerne som har svart på undersøkelsen, mener at mangel på læremidler fører til unødvendig tidsbruk.

b) Finansieringen av læremidler er ikke godt nok tilpasset behovene i skolen. Statlige tilskudd har vært lite forutsigbare og fleksible. Skoleeierne fikk mindre økonomisk støtte fra staten enn sist det var endringer i læreplanene. Skoleeierne har i ulik grad sørget for at skolene har de læremidlene de trenger.

Det var regjeringen Solberg som hadde ansvaret for kompensasjonen til kommunene for utskiftning av læremidler som følge av innføringen av Læreplanverket for kunnskapsløftet 2020. Solberg-regjeringen la gjennom sitt budsjettforslag til grunn et lavere beløp til læremidler i sammenheng med Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020, jf. Prop. 1 S (2019–2020) for budsjettåret 2020 under Kunnskapsdepartementet, enn ved innføringen av Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2006. Som Riksrevisjonen viser til har regjeringen Støre gjennomført flere tiltak for å sikre at kommunene i større grad kan kjøpe inn læremidler til de nye læreplanene. Pandemien førte til at kommunene prioriterte anskaffelser av digitale læremidler, i stedet for å gjøre langsiktige investeringer i trykte læremidler. Jeg mener det var både riktig og viktig å øremerke midler til læremidler, særlig trykte læremidler, i den situasjonen vi var etter pandemien.

c) Elever med særskilte behov for tilrettelegging har ikke god nok tilgang på tilpassede læremidler.

Jeg erkjenner at det er utfordringer med å skaffe læremidler som er særskilt tilrettelagte for ulike grupper elever. Elever med behov for særskilt tilrettelegging bør i så stor grad som mulig få bruke de samme læremidlene som resten av klassen, slik at de er inkludert i fellesskapet. En utfordring kan være at lærere ikke vet at læremidlene finnes, at læremidler som finnes ikke er godt nok universelt utformede, eller at det ikke er utarbeidet tilrettelagte versjoner av nye læremidler. Tilskuddsordningen for særskilt tilrettelagte læremidler, som Utdanningsdirektoratet forvalter, og Statpeds læremiddelproduksjon for blinde og tegnspråklige elever, skal bidra til bedre tilgang.

Regjeringen styrket i 2023 læremiddelarbeidet i Statped, både til produksjon av læremidler for tegnspråklige og for blinde/sterkt synshemmede elever, og til tjenester mot kommuner og fylkeskommuner om valg og bruk av læremidler for de med varige og omfattende behov for tilrettelegging i opplæringen. Bevilgningen ble videreført i 2024 og 2025. Dette har bidratt til å øke produksjonen av læremidler. Videre har Statped jobbet med å gjøre læremidlene bedre, mer brukervennlige og mer kjent, og vil fremover også jobbe med å øke kompetansen hos kommuner med å ta i bruk læremidlene.

Tilgang til læremidler har vært et risikoområde hos Statped i flere år, men etter innsatsen de siste årene og igangsatte tiltak, har de justert ned denne risikoen. Statpedundersøkelsen fra 2024 viser at brukerne opplever læremidlene og læringsressursene Statped utvikler som svært nyttige.

d) Det er ikke lagt tilstrekkelig til rette for en god pedagogisk bruk av digitale læremidler.

Riksrevisjonen viser til at det er skoleeierens ansvar å legge til rette for at lærerne utvikler sin kompetanse i god pedagogisk bruk av digitale læremidler, både ved individuelle kompetansetiltak og ikke minst gjennom samarbeidet i fagfellesskapet. KD har iverksatt flere tiltak for å støtte opp under kommunene og fylkeskommunenes arbeid med kvalitetsutvikling.

Utdanningsdirektoratet har oppdatert veilederen *Hvordan beskytte elever mot skadelig innhold på nett*, slik at den vil fungere som et godt verktøy for kommuner og skoler. Utdanningsdirektoratet anbefaler alle lokale skolemyndigheter å sørge for alderstilpassede løsninger, som begrenser tilgang til internett og apper i form av filter på elevenes digitale enheter og på skolens nettverk. Dersom elever i barneskolen har egen digital enhet fra skolen, anbefaler Utdanningsdirektoratet at skolen tar i bruk et filter som innebærer at elevene kun har tilgang til forhåndsbestemt innhold på nett. Dette er særlig viktig dersom elevene bruker den digitale enheten på egenhånd, enten på skolen eller hvis de har den med hjem. Å ha gode tekniske løsninger for å beskytte elevene mot skadelig innhold og begrense hva elevene får tilgang til, er en forutsetning for god pedagogisk bruk av digitale læremidler.

For at lærere skal kunne benytte digitale læremidler på en god pedagogisk måte, trenger de mulighet for å utvikle kompetansen sin på dette området. I 2025 bruker regjeringen nærmere 2,9 mrd. kroner på etter- og videreutdanning for ansatte i barnehage skole. Regjeringen har utviklet et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og opplæring for voksne som nylig er presentert i strategi for kompetanseutvikling for ansatte i barnehage og skole. Systemet skal bidra til at lærere og andre yrkesgrupper får bedre forutsetninger for å møte krav og forventninger de står overfor i jobben. Systemet fases inn i 2025 og 2026.

Videreutdanningsordningen og tilskuddsordningene for kollektiv kompetanseutvikling gir gode muligheter for å innrette kompetansetiltak ut fra lokale behov, herunder å styrke lærernes kompetanse i god pedagogisk bruk av digitale læremidler. Det er kommunene og

fylkeskommunene som er ansvarlig for å identifisere kompetansebehov og for å beslutte hvilke kompetansetiltak som skal prioriteres, og hvilke ansatte som skal delta ut fra hvilke behov virksomheten og den enkelte ansatte har. Eier må sørge for å involvere de ansatte i vurdering av kompetansebehov og tiltak gjennom kollektive prosesser og partssamarbeid.

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å implementere det helhetlige systemet, samt foreslå hvordan vi kan få et godt kunnskapsgrunnlag for å følge med på og evaluere helheten og delene i systemet.

Utdanningsdirektoratet har som en av sine faste støtte-, veilednings- og utviklingsoppgaver å arbeide sammen med lærerutdanningene og ha en pådriverrolle overfor dem, for å styrke kvaliteten i grunn-, etter- og videreutdanning. Videre er det en fast vurderings- og analyseoppgave for direktoratet å sørge for at det foreligger kunnskap (herunder statistikk) om barnehagen, grunnopplæringen og voksne i opplæring som er relevant både for politikkutforming, kompetanseutvikling og for praksis i barnehagen og grunnopplæringen, samt formidle denne.

Som et tiltak i Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030, har regjeringen etablert et forskningsprogram for digitalisering og digital kompetanse i barnehage og skole. Forskningsprogrammet har som et sentralt element å bidra med formidling av forskning til sektoren.

e) Skoleeierne mangler støtte til vurdering av personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming

Dette er en utfordring som jeg tar på stort alvor. Både Personvernkommisjonen, Datatilsynet og Tilsynet for universell utforming ved Digitaliseringsdirektoratet har påpekt utfordringer med regelverksetterlevelsen i kommuner og fylkeskommuner. I regjeringens strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030 anerkjenner vi denne utfordringen, og igangsatte derfor en utredning av hvordan vi kan etablere støttetjenester for personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming. Utredningen er levert, og er nå til vurdering i departementet.

Utdanningsdirektoratet har nylig lansert en læremiddelkatalog, som gjør det enklere for skoleeiere, skoler og lærere å få oversikt over digitale læremidler og tjenester i grunnopplæringen. Tidligere var det ikke tilgjengelig en omfattende liste over læremidler, og det kan derfor ha vært vanskelig for lærere og skoleeiere å finne nye digitale ressurser til å bruke i undervisningen. Læremiddelkatalogen kan også forenkle anskaffelsesprosesser, og bidra til at skoler i Norge finner de mest egnede læremidlene til sitt formål.

Riksrevisjonens anbefalinger

- a) følge opp mangelen på læremidler og de store forskjellene i hva elever og lærere har tilgang på, og vurdere om det er behov for ytterligere statlige tiltak*

Å ha tilgang til gode læremidler er viktig for god oppæring, og jeg har lenge vært bekymret for de store ulikhetene mellom kommunene. Særlig har det vært en bekymring at mange lærere har opplevd å ikke ha tilgang til trykte læremidler. Dette har vært bakgrunnen for mange av de tiltakene vi allerede har satt i gang.

Jeg mener samtidig det er viktig at innkjøp av læremidler er basert på lokale vurderinger. Vurderinger knyttet til læremidler vil kunne henge sammen med undervisningsmetoder, bruk av andre læringsressurser, elevgruppen og andre lokale forhold. Kommunene og fylkeskommunene skal etter dagens regler sørge for at skolene har tilgang til nødvendige læremidler, og at elevene får opplæring i tråd med opplæringsloven. Gitt det ansvaret som i dag er lagt til lokalt nivå, mener jeg det ikke er riktig å detaljstyre den pedagogiske virksomheten i kommunene og skolene. Jeg vil likevel sette i gang et arbeid for å utrede fordeler og ulemper med å eventuelt lovfeste en rett til fysiske lærebøker i grunnskolen. I en slik utredning vil det også være viktig å utrede andre alternativer som ikke innebærer lovregulering. Jeg vil også se om det er grunn til å gjennomføre tiltak slik at for eksempel veiledning og relevant forskning mv. kan gjøres bedre kjent i sektor, jf. omtale under punkt f.

- b) iverksette tiltak som bedrer tilgangen på læremidler i yrkesfag og fag med få elever.*

Jeg har mottatt evalueringen Deloitte har gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, av tilskuddsordningen for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på områder der det ikke er markedsgrunnlag. Evalueringen belyser både kjente og nye utfordringer med smale fag i tilbudsstrukturen vår. Jeg vil vurdere informasjonen og anbefalingene fra evalueringen om læremidler i yrkesfag og fag med få elever i samarbeid med Utdanningsdirektoratet og andre berørte.

- c) vurdere tiltak som sørger for tilrettelagte læremidler for elever som har behov for det.*

Tilrettelagte læremidler er en viktig del av tilskuddsordningen for læremidler og pedagogisk barnehagemateriell på områder der det ikke er markedsgrunnlag. Som nevnt over har jeg mottatt evalueringen Deloitte har gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Jeg vil vurdere informasjonen og anbefalingene fra evalueringen i samarbeid med Utdanningsdirektoratet og Statped, og også vurdere om det er behov for andre tiltak.

I RNB for 2025, har regjeringen foreslått å styrke Statped med to millioner kroner for å få økt produksjonen av tegnspråklige læremidler.

- d) fortsette arbeidet med nasjonal støtte til skoleeierens vurderinger av om læremidlene ivaretar krav til personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming.*

Jeg har mottatt utredningen om etablering av nasjonale støttetjenester for personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming, og vurderer den nå i samarbeid med blant annet KS. Det er enkelte spørsmål som gjenstår å avklare, men jeg tar sikte på å fatte en beslutning om dette innen kort tid. Jeg vil her også vise til læremiddelkatalogen, som ble publisert 22. mai 2025. Katalogen vil utvikles stegvis, der første versjon vil gi oversikt over digitale læremidler med søkefunksjoner blant annet på fag, kompetansemål og trinn. Utdanningsdirektoratet planlegger for at senere versjoner av katalogen skal kunne vise vurderingene av personvern og universell utforming fra støttetjenestene.

- e) sørge for mer kunnskap om bruk av trykte og digitale læremidler i skolen og hvordan læremiddelbruken påvirker elevenes læring.*

Det meste av departementets midler til forskning bevilges til langsiktig grunnleggende forskning og programmer i Norges forskningsråd og som grunnfinansiering til universiteter, høyskoler og andre forskningsmiljøer. Departementet og Utdanningsdirektoratet forvalter imidlertid også midler til analyse og kunnskapsgrunnlag. Her har blant annet departementet det siste tiåret finansiert *Centre for the Science of Learning & Technology (SLATE)* ved UiB, som blant annet har forsket på bruk av læremidler som benytter seg av «læringsanalyse», og som fremover skal lede den nye regjeringssatsingen AI LEARN, om hvordan mennesker lærer i samspill med KI-systemer.

Departementet har også prioritert gjennom Utdanningsdirektoratet å etablere forskningsprogrammet for digitalisering og digital kompetanse i barnehage og skole, der vi tar sikte på å avsette til sammen 60 millioner kroner ut strategiperioden. Første utlysning fra programmet ble nylig annonsert.

Annen forskning på læremidler vil foregå på initiativ fra forskningsinstitusjonene selv. Lærerutdanningsinstitusjonene er særlig viktige i dette bildet, og departementet har hatt målrettet innsats gjennom øremerkede utlysninger fra Forskningsrådet til forskningsprosjekter ved lærerutdanningene de siste årene. Departementet har nylig også lagt fram en strategi for utdanningsforskning, som blant annet peker på behov for utdanningsforskning knyttet til digitalisering og kunstig intelligens og demokrati, tillit og fellesskap.

- f) iverksette tiltak for at staten på en bedre måte kan formidle til lærere og skoler*
- *veiledningsmateriell*
 - *kompetansetiltak*
 - *forskning om læremiddelbruk.*

Utdanningsdirektoratet har blant annet samlet forskning om læremidler på Udir.no. Videre har de formidlet kunnskap om læremiddelvalg gjennom praktisk veiledningsmateriell som støtter kommuner og lærere gjennom anskaffelsesprosessen, og om bruk av læremidler gjennom kompetansepakker. Evaluering av våre tiltak og hvordan de når ut til målgruppene

er en viktig og kontinuerlig prosess. Noen utfordringer med å gjøre ulike tiltak bedre kjent i sektoren er dokumentert i undersøkelsen «Spørsmål til skole-Norge», som Riksrevisjonen er kjent med.

Utdanningsdirektoratet arbeider langsiktig med formidling, og som nevnt er det en av direktoratets faste oppgaver å sørge for at det foreligger relevant kunnskap (herunder statistikk) og formidle denne. Som eksempel har styringsgruppen for forskningsprogrammet om digitalisering og digital kompetanse i barnehage og skole i oppgave å delta aktivt i samfunnsdebatten, med informasjon om tema som det forskes på.

Samtidig må også kommunene og fylkeskommunene forventes å sette seg inn i informasjon mv. som formidles. I dette ligger det også en forventning om å vurdere og videreformidle relevant kunnskap, kompetansetiltak og veiledningsmateriell, i den grad det er nødvendig for å overholde regelverket eller sikre et godt kunnskapsgrunnlag for de vurderingene som skal gjøres lokalt.

Avsluttende kommentar

Jeg takker for en grundig revisjon av et stort og komplekst saksområde. For meg er det viktig at vi som statlig myndighet har informasjon om tilstanden i sektor om læremidler. Som jeg viser ovenfor deler jeg flere av vurderingene fra Riksrevisjonen og har allerede iverksatt flere tiltak for å bøte på utfordringene som er avdekket.

Med hilsen



Kari Nessa Nordtun

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådens signatur

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført som en forvaltningsrevisjon i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 5-1
- INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon

Innhold

1	Bakgrunn.....	8
1.1	Endringer som har påvirket bruken av læremidler i skolen.....	9
1.2	Sentrale aktører på læremiddelfeltet.....	11
2	Mål og problemstillinger.....	13
2.1	Mål.....	13
2.2	Problemstillinger.....	13
2.3	Avgrensninger	13
3	Revisjonskriterier	14
3.1	Overordnede krav og ansvar.....	14
3.2	Krav til læremidler	15
3.3	Statlige myndigheters ansvar for læremidler og støttemateriell.....	18
3.4	Departementets ansvar for evaluering mv.	19
4	Metodisk tilnærming og gjennomføring	20
4.1	Intervjuer	20
4.2	Spørreundersøkelser	21
4.3	Kvantitative analyser	24
4.4	Statlige tilskuddsordninger	28
4.5	Sekundærdata.....	29
5	Nødvendige læremidler i grunnskoler og videregående skoler	30
5.1	Hvilke læremidler har elevene og lærerne tilgang til?.....	31
5.2	Kan lærere velge mellom trykte og digitale læremidler?.....	35
5.3	Opplever lærere at de har de læremidlene de trenger?.....	37
5.4	Hvilke konsekvenser har mangel på læremidler for lærernes arbeidssituasjon?	43
6	Læremidler til elever med behov for særskilt tilrettelegging	47
6.1	Har elever med behov for særskilt tilrettelegging de læremidlene de trenger?	47
6.2	Er læremidlene universelt utformede?	56
7	Læremiddelmarkedet og innkjøpsprosessen	59
7.1	Hva kjennetegner læremiddelmarkedet?	59
7.2	Har det blitt utgitt nye læremidler i forbindelse med de nye læreplanene?	64
7.3	I hvilken grad blir lærerne involvert i innkjøp av nye læremidler?	69
7.4	Hvem kjøper inn læremidler til skolene?	70
8	Tilrettelegging for bruk av digitale læremidler.....	73
8.1	Hvordan har bruken av digitale læremidler endret seg over tid?	73
8.2	Har elevene tilgang på digitale enheter og annen digital infrastruktur?	75
8.3	I hvilken grad blir det lagt til rette for at lærerne har tilstrekkelig kompetanse i å bruke digitale læremidler på en god måte?	78
8.4	Har skoleeierne kapasitet og kompetanse til å ivareta krav til personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming?	82

9	Skoleeiernes ressursbruk på læremidler	88
9.1	Har skolene økonomisk handlingsrom til å sørge for nødvendige læremidler?	88
9.2	Hvor mye ressurser brukes på læremidler i grunnskoler og videregående skoler?	90
10	Statlig økonomisk støtte til læremidler.....	99
10.1	Hva har vært statens økonomiske virkemidler i forbindelse med Kunnskapsløftet 2020?	99
10.2	Har innretningen på tilskuddsordningene gitt god støtte til skoleeiernes finansiering av læremidler?	109
11	Statlige virkemidler for å bistå skoleeiere med å sikre nødvendige læremidler	113
11.1	Hva gjør statlige myndigheter for å bidra til at lærere og elever har nødvendige læremidler?	113
11.2	Hva gjør statlige myndigheter for at elever med behov for særskilt tilrettelegging får læremidlene de trenger?	117
11.3	Hva gjør statlige myndigheter for å legge til rette for bruk av digitale læremidler?	124
12	Vurderinger	130
12.1	Det mangler læremidler i skolen, og manglene er størst i grunnskolen.....	130
12.2	Finansieringen er ikke godt nok tilpasset behovet for læremidler i skolene	131
12.3	Det er ikke god nok tilgang på læremidler for elever med behov for særskilt tilrettelegging .	134
12.4	Det er ikke lagt tilstrekkelig til rette for en god pedagogisk bruk av digitale læremidler	135
12.5	Skoleeierne mangler støtte til å vurdere personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming	136
13	Referanseliste.....	138
	Vedlegg.....	149
	Vedlegg 1: Frafallsanalyser	150
	Vedlegg 2: Andre analyser	160

Tabelloversikt

Tabell 1	Innhentede data som er brukt for å belyse de ulike problemstillingene	20
Tabell 2	Utvalg av respondenter	22
Tabell 3	Antall og andel svar på spørreundersøkelsene	23
Tabell 4	Oversikt over hvor mange elever som svarte på spørsmål i Elevundersøkelsen om tilfredshet med lærebøker og utstyr, skoleårene 2018/19 til 2023/24.	28
Tabell 5	Lærenes opplevelse av digital infrastruktur	76
Tabell 6	Lærernes behov for kompetanse på digitale læremidler	79
Tabell 7	Tilrettelegging for kompetanseutvikling	81
Tabell 8	Estimerte utgifter til læremidler i grunnskolen (i 1 000 kroner).....	92
Tabell 9	Estimerte utgifter til læremidler i videregående skole (i 1 000 kroner)	94
Tabell 10	Tilleggsfinansiering til innkjøp av læremidler for kommuner	101
Tabell 11	Tilskudd til innkjøp av digitale læremidler.....	103
Tabell 12	Tilleggsfinansiering til innkjøp av trykte læremidler for kommuner	104
Tabell 13	Tilskudd til utvikling av læremidler for læremiddelprodusenter	106
Tabell 14	Tilskudd til innkjøp av utstyr for kommuner og fylkeskommuner	107
Tabell 15	Finansiering av innføringen av gratis læremidler for videregående skole	108

Tabell 16 Andel kommuner som søkte tilskuddsordningen for digitale læremidler 2019–2022.....	110
Tabell 17 Antall ganger kommunene søkte tilskuddsordningen for digitale læremidler 2019–2022...	110

Figuroversikt

Figur 1 Tidslinje	10
Figur 2 Sentrale aktører på læremiddelfeltet.....	11
Figur 3 Kart over hvilke kommuner som har svart på spørreundersøkelsene om læremidler i grunnskolen	24
Figur 4 Tilgang til læremidler som klassesett i skoleåret 2023/24	31
Figur 5 Tilgang på læremidler fordelt på trinn	32
Figur 6 Tilgang på trykt lærebok som klassesett, oppdatert etter fagfornyelsen, fordelt på skolestørrelse	33
Figur 7 Antall læremidler elever i grunnskolen har logget inn i, per skole og etter skolestørrelse i 2023/24	34
Figur 8 Mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler	35
Figur 9 Jeg har de læremidlene jeg trenger for å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20)	37
Figur 10 Lærernes vurdering av om de har læremidlene de trenger fordelt på programfag yrkesfag og andre fag i videregående skole	38
Figur 11 Opplevelse av at læremidlene som brukes har god kvalitet	39
Figur 12 Lærernes vurdering av at mangel på utstyr og materiell er et hinder for opplæringen.....	41
Figur 13 Lærere i videregående skole sin vurdering av at mangel på utstyr og materiell er et hinder i opplæringen	42
Figur 14 Lærernes opplevelse av at mangel på læremidler fører til unødvendig tidsbruk	43
Figur 15 Kopiering i skolen	45
Figur 16 Bakgrunn for behovet for tilrettelagte læremidler	49
Figur 17 Lærernes opplevelse av om elever med behov for særskilt tilrettelegging har nødvendige læremidler	50
Figur 18 Aktører i læremiddelmarkedet	59
Figur 19 Andel innlogginger i Feide for de største produsentene av digitale læremidler i grunnskolen og videregående skole 2023/2024	61
Figur 20 Innføring av nye læreplaner	64
Figur 21 Utgitte trykte læremidler i grunnskolen i perioden fra 1. januar 2020 til 23. august 2024.....	65
Figur 22 Utgitte trykte lærebøker for yrkesfag i perioden 1. januar 2020 til 23. august 2024.	66
Figur 23 Trykte læremidler grunnskolen.....	67
Figur 24 Utgivelsene av trykte lærebøker på nynorsk.....	68
Figur 25 Involvering av lærere i vurderinger av nye læremidler	69
Figur 26 Hvem kjøper inn digitale læremidler?	71
Figur 27 Utvikling i bruk av Feide som påloggingsløsning for digitale læremidler, skoleårene 2018/19 til 2023/24	74
Figur 28 Andel elever med tilgang på digitale enheter	76
Figur 29 Lærernes vurdering av egen kompetanse	78
Figur 30 Skoleeiers vurdering av personvern og informasjonssikkerhet	83
Figur 31 Skoleeiers vurdering av universell utforming	86
Figur 32 Lærernes vurdering av årsaker til mangel på læremidler	88
Figur 33 Skolelederes vurdering av økonomisk handlingsrom og prioriteringer	89
Figur 34 Driftsutgifter til undervisningsmateriell i grunnskolen, 2002–2024.....	91
Figur 35 Andel undervisningsmateriell av korrigerende brutto driftsutgifter til grunnskole	91
Figur 36 Utgifter til læremidler i grunnskolen, gjennomsnitt per elev	93
Figur 37 Utgifter til læremidler i videregående skole, per elev	95

Figur 38 Kommunekart over driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i kroner, gjennomsnitt for perioden 2020-2024.....	97
Figur 39 Finansiering av læremidler under Kunnskapsløftet 2006 og 2020	100
Figur 40 Fordeling trykte og digitale læremidler etter tilskuddstype.....	111

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Hva er læremidler?	8
Faktaboks 2 Ressurser og verktøy i skolen	8
Faktaboks 3 Læreplanverket.....	9
Faktaboks 4 Kopinoravtalen	44
Faktaboks 5 Ulike tilretteleggingsbehov	48
Faktaboks 6 Eksempler på tilrettelagte læremidler	51
Faktaboks 7 Krav til universell utforming av digitale læremidler	56
Faktaboks 8 Uu-tilsynets tilsyn med universell utforming av læremidler	58
Faktaboks 9 Læremiddelmarkedene i de andre nordiske landene	60
Faktaboks 10 Lærernes arbeidstid	80
Faktaboks 11 Verktøy for informasjonssikkerhet og personvern	82
Faktaboks 12 SkoleSec: et KS-samarbeid om personvern og informasjonssikkerhet	85
Faktaboks 13 Driftsutgifter til undervisningsmateriell i KOSTRA	90
Faktaboks 14 Hva koster et læremiddel og hvor mange trenger en elev i grunnskolen?	93
Faktaboks 15 Hva koster et læremiddel og hvor mange trenger en elev i videregående skolen?	96
Faktaboks 16 Statlige finansieringsformer	99
Faktaboks 17 Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell for vurdering og valg av læremidler	115
Faktaboks 18 Tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag	116
Faktaboks 19 Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring.....	120
Faktaboks 20 Endringer i Statped's virksomhet.....	121
Faktaboks 21 Rundebordskonferanser om universell utforming av læremidler	123
Faktaboks 22 Standardisering.....	123

Ordliste og forkortelser

ASK	<i>Alternativ og/eller supplerende kommunikasjon.</i> Eksempler på ASK er bruk av håndtegn, fotografi, grafiske symboler eller konkrete. Handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk som må fortolkes og tillegges mening av andre kan også omtales som ASK. Det kan også være hjelpemidler for at personen skal forstå og bli forstått, som kommunikasjonsbøker, tematavler eller talemaskiner.
Didaktikk	Didaktikk er læren om undervisning og læring i skole og annen organisert sammenheng.
Digital enhet	En fysisk enhet som benyttes for å opprette, dele, kommunisere, analysere og administrere innhold. Kan for eksempel være en PC, Chromebook eller iPad.
E-bok	E-bøker tilsvarer en trykt bok, men er i et digitalt format som kan lastes opp og leses på en digital enhet.
Fagfornyelsen	Navnet på prosessen med å utvikle og innføre Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 og Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020 samisk.
Feide	Nasjonal fellesløsning for trygg og enkel innlogging og datadeling i utdanningssektoren, hvor elever kan logge på ulike digitale tjenester med ett brukernavn og passord. Feide driftes av Sikt, en tjenesteleverandør til kunnskapssektoren, organisert som et statlig forvaltningsorgan under Kunnskapsdepartementet.
Grunnopplæring	Grunnskole og videregående opplæring
Informasjonssikkerhet	Handler å sikre informasjon på en måte som gjør at den ikke blir kjent for uvedkommende (konfidensialitet), ikke blir endret utilsiktet eller av uvedkommende (integritet), og er tilgjengelig ved behov (tilgjengelighet).
Inkluderende praksis	Et inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle er et av prinsippene for skolens praksis i den overordnede delen av læreplanverket. Inkluderende praksis i skolen handler om at alle elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet.
LK06	<i>Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2006.</i> Kunnskapsløftet for grunnskolen og den videregående opplæringen medførte en rekke endringer i skolens innhold, struktur og organisering. Kunnskapsløftet var både en innholdsreform og en styringsreform.
LK20	<i>Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.</i> En videreføring og fornyelse av reformen LK06. Innføring av nye læreplaner startet høsten 2020.
Læringsressurs	Digitalt eller analogt materiell med fagrelevant informasjon som blir brukt i læringsarbeidet. Typiske eksempler er medieinnhold av typen bilder, tekst, spill, musikk, film og lyd.
Læremiddel	Definert i opplæringslova som alle trykte, ikke-trykte og digitale elementer som er utviklet til bruk i opplæringen, som skal brukes jevnlig i opplæringen, og som dekker vesentlige deler av læreplanen i faget.

Læreplanverket	Læreplanverket styrer innholdet i opplæringen og er nedfelt i forskrifter til opplæringsloven. Læreplanverket består av overordnet del, fag- og timefordeling og læreplaner i fag. Læreplanene gir oversikt over innholdet i og målene for skolens opplæring i de forskjellige fagene.
NDLA	<i>Nasjonal digital læringsarena</i> . Åpne, digitale læringsressurser rettet hovedsakelig mot videregående skole. NDLA er et oppgavefellesskap finansiert av 14 fylkeskommuner.
Personvern	Personvern handler om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger.
Skoleeier	Alle norske kommuner er skoleeiere for de offentlige grunnskolene innenfor sitt geografiske område, og alle fylkeskommuner er skoleeier for de videregående skolene innenfor sitt geografiske område.
Skoleleder	Person som er ansatt for å lede og administrere en skole. Det er ofte rektor som er skoleleder.
Smalt fag	Fag med færre enn 3 000 elever i årskullet på landsbasis.
Særskilt tilrettelegging	Skolen skal tilpasse det pedagogiske tilbudet etter elevenes behov og forutsetninger. Elever som trenger ekstra støtte, skal få det gjennom den tilretteleggingen som er nødvendig for å gi et inkluderende og likeverdig tilbud.
Universell utforming	Universell utforming av læremidler betyr at læremidlene skal være på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming.

1 Bakgrunn

Skolen skal legge til rette for læring for alle elever og stimulere den enkeltes motivasjon, lærelyst og tro på egen mestring. Skolen må gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger. Motivasjon og læringsglede avhenger av et bredt repertoar av læringsaktiviteter innenfor forutsigbare rammer.¹ For å støtte opplæringen bruker skolen læremidler (se faktaboks 1).

Faktaboks 1 Hva er læremidler?

Begrepet *læremiddel* er brukt i opplæringslova. Med læremiddel menes alle trykte, ikke-trykte og digitale elementer som er utviklet til bruk i opplæringen, som skal brukes jevnlig i opplæringen, og som dekker vesentlige deler av læreplanen i faget.

Kilde: opplæringslova § 15-3

Læremidler berører læring og undervisning for alle barn og unge i skolen, og er en sentral del av skolehverdagen for elever og lærere. Tilgangen på og bruken av læremidler kan påvirke elevenes motivasjon, kompetanse og videre muligheter. Dermed har de stor samfunnsmessig betydning og er et område med stor vesentlighet.

Bakgrunnen for at denne revisjonen ble satt igang, var tegn på at det ikke var lagt godt nok til rette for å sikre at elever og lærere har de læremidlene de trenger. Det er blant annet indikasjoner på at det er utfordringer med²:

- å fornye læremidlene i forbindelse med innføring av nye læreplaner
- å gjøre læremidler tilgjengelig for elever som har behov for særskilt tilrettelegging, slik at de kan få best mulig utbytte av undervisningen
- å legge godt nok til rette for pedagogisk god bruk av digitale læremidler.
- å finansiere læremidler
- å sikre personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming for digitale læremidler

I tillegg til læremidler bruker skolene læringsressurser, digitale verktøy og enheter, samt utstyr og materiell, se omtale i faktaboks 2.

Faktaboks 2 Ressurser og verktøy i skolen

Læringsressurser, digitale verktøy, plattformer og enheter, og øvrig utstyr og materiell er kjennetegnet ved at de ikke primært er utviklet til bruk i opplæring. De er ikke definert i opplæringslova.

- Digitale eller analoge læringsressurser er materiell med fagrelevant informasjon som blir brukt i læringsarbeidet. Typiske eksempler er medieinnhold av typen bilder, tekst, spill, musikk, film og lyd.
- Digitale verktøy er programvare eller plattformer som har funksjonalitet for å skape, bearbeide, lagre og/eller dele fagrelevant informasjon. Typiske eksempler er spillbaserte verktøy, redigeringsprogram for medieinnhold (tekst, tall, lyd, film og bilde), samhandlingsverktøy, presentasjonsverktøy og sosiale medier.

¹ Forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen (2017).

² Risikoen bygget blant annet på informasjon med ulike aktører i foranalysen, som kommuner, interesseorganisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse, i Barneombudet og Tilsynet for universell utforming, og kilder som Kunnskapsdepartementet (2017). *Framtid, fornyelse og digitalisering – Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021*, og Vennerød-Diesen og 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*.

- En digital læringsplattform er en arena for å opprette, dele, kommunisere, analysere og administrere innhold for bruk i opplæringen.
- En digital enhet er den fysiske enheten som benyttes for å opprette, dele, kommunisere, analysere og administrere innhold.
- Utstyr og materiell er blant annet gjenstander, konkrete eller råvarer, som brukes i praktisk-estetiske fag, yrkesfag og også øvrige fag.

Kilde: Utdanningsdirektoratet. (2025, 14. januar). *Læremidler og læringsteknologi i skole og opplæring*.

1.1 Endringer som har påvirket bruken av læremidler i skolen

Flere forhold har påvirket læremidlene som brukes i skolen:

Skoleeierne har fått et større ansvar for å vurdere kvaliteten på læremidlene: Inntil sommeren 2000 godkjente staten innholdet og kvaliteten i læremidlene gjennom vurderinger i et nasjonalt læremiddelsenter. Den sentrale godkjenningsordningen ble avskaffet blant annet for å redusere den politiske styringen av innholdet i skolen, for å gi lærere og elever større påvirkning, for å stimulere til mangfold og valgfrihet, og for å legge bedre til rette for at undervisningen kunne tilpasses behovene til den enkelte skolen og eleven.³ Den enkelte skoleeieren, det vil si kommunen og fylkeskommunen, fikk dermed et større ansvar for å vurdere kvaliteten på læremidlene som skolene skal ta i bruk.

Gratis læremidler i videregående skole: Ordningen med gratis læremidler ble gradvis innført fra 2007, og ga fylkeskommunene som skoleeiere ansvaret for å holde elevene i videregående skole med nødvendige trykte og digitale læremidler.⁴

Fagfornyelsen har ført til et behov for nye læremidler i skolen: I 2006 ble innholds- og styringsreformen Kunnskapsløftet 2006 (LK06) innført. Reformen hadde som mål å gi elevene et bedre utbytte av opplæringen, og innebar blant annet nytt læreplanverk. Skoleeiers ansvar for kvaliteten på opplæringen ble tydeliggjort i reformen.⁵ Fra høsten 2020 ble læreplanverket igjen fornyet, gjennom Kunnskapsløftet 2020, som er kalt *fagfornyelsen*. Det nye læreplanverket legger blant annet vekt på dybdelæring, refleksjon og kritisk tenkning. Demokrati og medborgerskap, bærekraftig utvikling og folkehelse og livsmestring kom inn i læreplanene som tverrfaglige temaer. Det er innført nye læreplaner for alle fag.⁶

Faktaboks 3 Læreplanverket

Læreplanverket består av tre deler:

- En overordnet del beskriver hvilke verdier og prinsipper grunnopplæring skal bygge på.
- Fag og timefordelingen viser hvilke fag elevene skal ha og i hvilke mengder.
- Læreplanene for fag beskriver kompetansen elevene skal tilegne seg i fagene.

Kilde: Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen, Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1-2024, [Hvordan bruke læreplanene? | udir.no](#)⁷

Digitalisering i skolen: I takt med teknologisk utvikling har skolene tatt i bruk digitale enheter, som PC-er, iPader eller Chromebooks, i undervisningen. Stortinget har på ulike måter gitt uttrykk for at elevene skal utvikle digitale ferdigheter og uttalt at det er viktig å ha en ambisiøs og helhetlig

³ Bratholm (2001). *Godkjenningsordningen for lærebøker 1889-2001, en historisk gjennomgang*.

⁴ Ot.prp. nr. 41 (2006-2007).

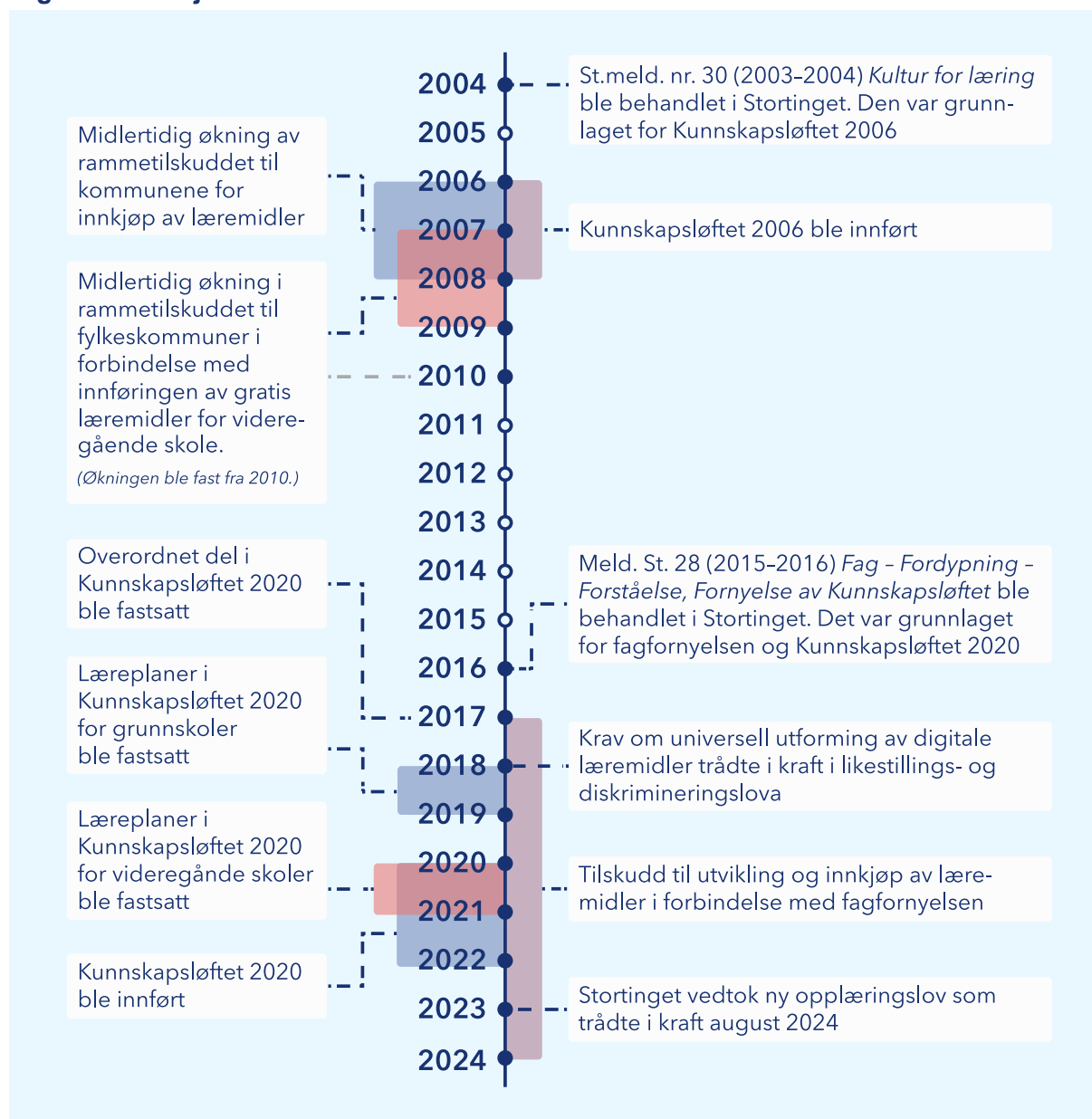
⁵ Den nasjonale styringen av skolen etter Kunnskapsløftet baserte seg på fem prinsipper: klare nasjonale mål, kunnskap om elevenes læringsresultater i vid forstand, tydelig ansvars plassering, stor lokal handelfrihet og et solid støtte- og veiledningsapparat. Nytt læreplanverk var en del av Kunnskapsløftet 2006 også, og endringene forkortes LK06. Kilde: Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*.

⁶ Forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen (2017).

⁷ Overordnet del og læreplanene er forskrifter til opplæringsloven. Det samme gjelder tabellene med timetall i rundskrivnet om fag- og timefordeling

tilnærming til bruk av IKT i undervisningen.⁸ Forlag og andre aktører har produsert stadig flere digitale læremidler. Koronapandemien, som traff Norge våren 2020, førte til stengte skoler og et behov for å finne nye måter å undervise elevene på. Dette ga digitaliseringen ytterligere fart. Kommuner som ennå ikke hadde gjort det, investerte i digitale enheter, og flere kommuner enn tidligere valgte digitale læremidler framfor trykte. Etter som digitale læremidler brukes mer, stilles det høyere krav til lærernes profesjonsfaglige digitale kompetanse.

Figur 1 Tidslinje



Kilde: Riksrevisjonen

Læremidler fornyes i stor grad i forbindelse med at læreplaner endres. Læremidler ble fornyet etter at Stortinget vedtok Kunnskapsløftet og nye læreplaner ble innført i 2006 (LK06). Stortinget sluttet seg til fornyelse av Kunnskapsløftet i behandlingen av Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Undersøkelsen belyser læremidler i perioden etter at læreplanene ble fornyet (LK20). Stortinget har også vedtatt en ny opplæringslov som

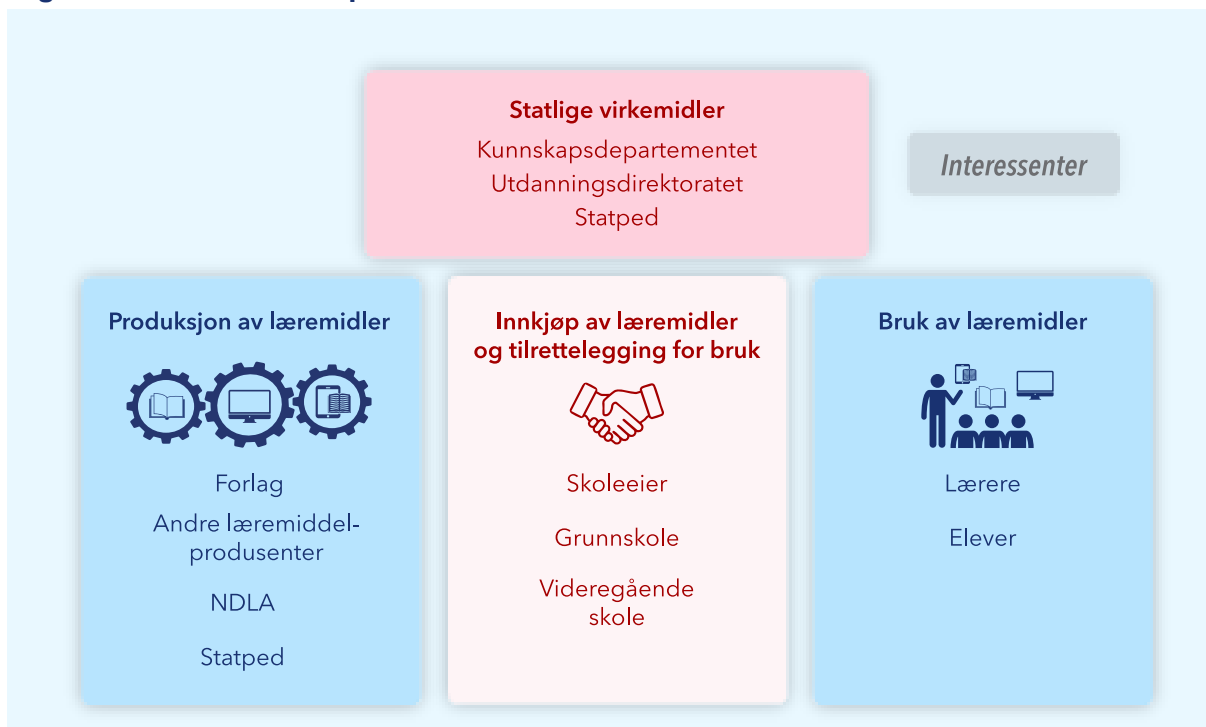
⁸ Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*.

trådte i kraft i 2024. I den nye loven er krav og ansvarsforhold som berører læremidler i stor grad videreført.

1.2 Sentrale aktører på læremiddelfeltet

Det er mange aktører involvert i produksjon, innkjøp og bruk av læremidler.

Figur 2 Sentrale aktører på læremiddelfeltet



Kilde: Riksrevisjonen.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for at de nasjonale målene for grunnskole og videregående skole nås. Departementet har også ansvar for å sikre seg informasjon om måloppnåelsen og om hvordan virkemidlene bidrar til måloppnåelsen.

Utdanningsdirektoratet har et overordnet ansvar for at utdanningspolitikken blir satt i verk i barnehage, grunnskole og videregående opplæring, slik at barn, ungdom og voksne får et likeverdig tilbud av høy kvalitet. Utdanningsdirektoratet skal forvalte statlige juridiske og økonomiske styringsvirkemidler, analysere og vurdere tilstanden og utviklingen i sektoren på grunnlag av dokumentasjon, foreslå tiltak og være et utviklingsorgan som støtter, veileder og påvirker sektoren gjennom informasjon, strategier og ulike tiltak.⁹ Direktoratet forvalter tilskuddsordningene som bidrar til utvikling og innkjøp av læremidler.

Statped er en statlig støttetjeneste for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid for at barn, unge og voksne med varige og omfattende behov for særskilt tilrettelegging får gode, tilpassede barnehage- og opplæringstilbud i inkluderende fellesskap. Statped er en landsdekkende, flerfaglig virksomhet som skal gi tjenester og kompetanse med lik kvalitet og lik tilgang til alle kommuner og fylkeskommuner i hele landet. Statped skal gi tjenester på små og særlig spesialiserte fagområder. Statped skal utvikle, tilrettelegge og produsere læremidler for tegnspråkbrukere og for blinde/sterkt svaksynte elever.¹⁰

⁹ Kunnskapsdepartementet (2024). *Virksomhets- og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet*, s. 3.

¹⁰ Kunnskapsdepartementet (2021). *Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped*, s. 4.

Læremiddelprodusenter omfatter forlag og andre aktører som produserer læremidler til bruk i skolen. Læremidlene selges direkte fra produsentene til skoleeiere og skoler eller via en **forhandler**.

Kommunene og fylkeskommunene har som skoleeiere ansvar for at skolene har nødvendige læremidler i henholdsvis grunnskolen og videregående skole.

Elever og lærere er brukere av læremidlene. Læremidlene inngår i et helhetlig undervisningsopplegg for å støtte elevenes læring og oppfylle kompetansemålene i læreplanverket.

Interessenter bidrar med innspill om behov og løsninger for sine medlemmer. Blant disse er organisasjoner som ivaretar interessene til personer med ulike former for funksjonsnedsettelse, elevorganisasjoner, foreldregrupper, organisasjoner for lærere og skoleledere, KS, organisasjoner som representerer produsenter av læremidler.

2 Mål og problemstillinger

2.1 Mål

Målet med undersøkelsen er å belyse om skoleeierne og de statlige myndighetene legger til rette for at elever og lærere i grunnskolen og den videregående skolen har nødvendige læremidler.

2.2 Problemstillinger

1. I hvilken grad får alle elever nødvendige læremidler?

Vi belyser hvilke læremidler elever og lærere har tilgang på, og om lærere og skoleleder opplever at de har de læremidlene de trenger. Problemstillingen omfatter også læremidler til elever med behov for særskilt tilrettelegging.

2. I hvilken grad sørger skoleeierne og de statlige myndighetene for finansiering som sikrer at skolene har nødvendige læremidler?

I problemstillingen belyser vi hvor mye ressurser skoleeiere bruker på læremidler i skolen og skoleledernes vurdering av om skolene har økonomisk handlingsrom til å kjøpe inn læremidler. Vi ser videre på om de statlige økonomiske virkemidlene støtter godt opp om skoleeiernes finansiering av læremidler.

3. I hvilken grad legger skoleeierne og de statlige myndighetene til rette for pedagogisk bruk av digitale læremidler i skolen?

Vi belyser hvor godt det blir lagt til rette for at lærerne skal ta i bruk digitale læremidler på god pedagogisk måte og hvordan skoleeierne ser på sine forutsetninger for å vurdere om læremidler de anskaffer er utformet i tråd med krav til personvern og universell utforming. Videre undersøker vi om statlige virkemidler støtter godt opp om bruk av digitale læremidler i skolen.

2.3 Avgrensninger

Undersøkelsen dekker offentlige grunnskoler og videregående skoler. Undersøkelsen dekker ikke videregående opplæring i bedrift (læretid) og voksenopplæring. Undersøkelsen omfatter heller ikke læremidler på samisk og nasjonale minoritetsspråk¹¹. Samiske læremidler er belyst i Dokument 3:5 (2019–2020).¹²

Undersøkelsen omfatter i hovedsak læremidler, men vi vil også belyse ressurser, verktøy og utstyr der det henger tett sammen med læremidler. Undersøkelsen omfatter ikke individuelt utstyr som elevene kan pålegges etter § 5-8 i opplæringslova.

¹¹ Utdanningsdirektoratet. (2020). *Nasjonale minoriteter*

¹² Riksrevisjonen. (2019). *Undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk*

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnede krav og ansvar

Barn og unges rett til utdanning går fram av Grunnloven § 109:

«Alle har rett til utdanning. Born har rett til å ta imot grunnleggjande opplæring. Opplæringa skal utvikle evnene til kvart barn og ta omsyn til dei behova det har, og fremje respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettane. Dei statlege styresmaktene skal sikre tilgjenge til vidaregåande opplæring og likt høve til høgare utdanning på grunnlag av kvalifikasjonar.»

Menneskerettskonvensjonen og andre internasjonale konvensjoner støtter prinsippet om retten til utdanning som en viktig del av individets rettigheter.¹³

3.1.1 Formålet med opplæringen

Ifølge § 1-3 i opplæringslova skal elevene «utvikle kunnskap, dugleik og haldningar som gjer at dei kan meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrøng».

Utdannings- og forskningskomiteen uttalte i Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet* at en av de viktigste oppgavene for skolen er å sikre at alle elever kan få utvikle sitt potensial, både faglig og kreativt. For at hver enkelt elev skal kunne få utfordringer og oppleve mestring ut fra egne evner og forutsetninger, må skolen ha et balansert fagtilbud der teoretisk studieforberedelse ikke fortrenger praktiske og estetiske fag, og der kreative stimuli er gjennomgående i hele skoleløpet. Elever lærer på ulike måter, og like viktig som et mangfoldig fagtilbud er at skolene tar i bruk et mangfold av pedagogiske metoder.

3.1.2 Styringsprinsipper og ansvarsdeling

I Innst. 270 S (2011–2012) til Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* uttalte kommunal- og forvaltningskomiteen at kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor sine innbyggere for å løse grunnleggende oppgaver og yte tjenester. Samtidig viser komiteen til at staten har et ansvar for å gi kommunesektoren muligheter til å løse oppgavene til det beste for innbyggerne, og til at staten har et bredt spekter av virkemidler i styringen av kommunene. Mål- og resultatstyring er etablert som et styringsprinsipp i forholdet mellom staten og kommunesektoren. Generelt innebærer det at staten spesifiserer nasjonale mål og forventede resultater, mens kommunene skal finne fram til virkemidler lokalt som vil føre til best mulig realisering av målene.

Kunnskapsdepartementet har det overordnede ansvaret for å sikre at de nasjonale målene for grunnopplæringen nås. Departementet skal følge opp at de statlige aktørene ivaretar oppgavene sine i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet skal også sikre at statlige midler brukes effektivt, jf. økonomiregelverket i staten.

Kommunen og fylkeskommunen har det juridiske og økonomiske ansvaret for grunnopplæringen, jf. opplæringslova § 28-1 og 28-2.

3.1.3 Krav om vurdering av tilstanden og informasjon til kommunestyret

Det står i opplæringslova § 17-12 at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til

¹³ Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Vedlegg 2. Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller (norsk oversettelse). Protokoll til Konvensjonen om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter av 4. november 1950*

å nå de målene som er fastsatt i læreplanverket. Kommunestyret og fylkestinget skal minst én gang i året få informasjon om læringsmiljøet, læringsresultatene og gjennomføringen til elevene i opplæringen.

3.2 Krav til læremidler

Det står i opplæringslova § 15-6 at skolen skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler.¹⁴ Det er kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere som har ansvaret for at skolene har tilgang på nødvendige læremidler. Det er opp til skoleeiere og lærere å velge hvilke læremidler de ønsker å ta i bruk.¹⁵

Det står ikke i forarbeidene til opplæringslova hvordan nødvendigheten til læremidlene skal vurderes, bortsett fra at det vises til at skoleeier skal sørge for at elevene får den opplæringen de har rett på.¹⁶

Kunnskapsdepartementet bemerker at det ikke er objektivt definert hva som utgjør nødvendige læremidler i opplæringslova. Dette må vurderes lokalt ut fra blant annet læreplanen, undervisningsmetoder og bruk av andre læringsressurser, elevgruppen og lokale forhold. Ulike elevgrupper, organisasjoner, lærerprofesjonen og skoleeiere vil kunne ha ulike meninger om hva som er nødvendig. Videre viser de til at kompetansemål om digitale ferdigheter vil tilsi en viss bruk av digitalt utstyr og læremidler, men det er ikke fastsatt regler om hvordan balansen mellom digitale og trykte læremidler skal være og hva som er nødvendig i opplæringen må vurderes lokalt.¹⁷

I Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen)*, understreket en samlet kirke-, utdannings- og forskningskomiteen at lærernes metodefrihet er viktig. Stortinget vedtok enstemmig å be regjeringen om å sikre at det er lærernes ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som skal tas i bruk i undervisningen for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat.¹⁸ Det kommer ikke direkte fram av vedtaket om Stortinget mener at læremidler inngår i «metoder og virkemidler», men Stortinget er opptatt av lærernes ansvar og faglige skjønn i undervisningen.

3.2.1 Særskilte krav til læremidlene

Det er stilt en rekke myndighetskrav til læremidlene, og det er skoleeieren som har ansvaret for at disse kravene etterleves når de vurderer hvilke læremidler de skal ta i bruk.

Parallellitetskravet

I § 15-3 i opplæringslova står det at skal brukes læremidler som foreligger på bokmål og nynorsk til samme tid og samme pris. Dette kalles *parallelлитetskravet*.

Parallellitetskravet gjelder for læremidler, som er definert i loven 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».

Kravet gjelder ikke

- læremidler i faget norsk
- læremidler i fag med årskull med 300 eller færre elever
- læremidler der den norske teksten utgjør en mindre del

¹⁴ Jf. § 5-8 første ledd kan fylkeskommunene kreve at elever i den videregående opplæringen dekker utgifter til individuelt utstyr som opplæringen til vanlig gjør det nødvendig å ha.

¹⁵ Presiseringen bygger på forarbeidene til ny opplæringslov, Prop. 57 L (2022–2023) s. 141.

¹⁶ Ot.prp. nr. 36 (1996-97) og Prop. 57 L (2022–2023).

¹⁷ Kunnskapsdepartementet. (2025). *Kunnskapsdepartementets tilbakemeldinger på Riksrevisjonens utkast til rapport om læremidler i grunnskoler og videregående skoler*. Mottatt 16.5.2025.

¹⁸ Innst. 19 S (2016–2017), Vedtak 9.

De trykte læremidlene i norskfaget i grunnskolen skal samlet ha nok tilfang på både bokmål og nynorsk, slik at elevene lærer å lese begge skriftspråkene.

Departementet har vurdert at det er den samlede bruken av læremidler og ressurser som i sum skal støtte opp under skriftspråket til eleven og som skal legges til grunn for å vurdere om elevens rettigheter er oppfylt.¹⁹

Universell utforming

Fra 2018 har digitale læremidler og informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger (IKT) vært omfattet av kravene til universell utforming i § 18 i likestillings- og diskrimineringsloven. Det betyr at skoleeierne har ansvar for at digitale læremidler som kan brukes i det pedagogiske arbeidet, og som er utviklet med hensikt å støtte læringsaktiviteter, er universelt utformet.

I 2021 vedtok Stortinget nye krav til universell utforming av nettsteder og apper ved at EU-direktivet om tilgjengelige nettløsninger ble tatt inn i norsk rett. Den 1. februar 2023 trådte det i kraft nye krav om blant annet at skoleeiere må utarbeide tilgjengelighetserklæringer for nettsteder og apper de bruker i kontakt med elevene i skolen.²⁰

Informasjonssikkerhet og personvern

Digitale læremidler og IKT-løsninger skal ivareta elevenes personvern i henhold til EUs personvernforordning²¹ (GDPR) og personopplysningsloven, som gjennomfører personvernforordningen i norsk rett.²² Personopplysningsloven og personvernforordningen fastsetter prinsipper for innsamling, dataminimering, lagring og informasjonssikkerhet.²³ Loven og forordningen stiller krav om en tydelig og forutsigbar praksis, og om at det skal være et klart og tydelig rettslig grunnlag for å behandle personopplysninger (behandlingsgrunnlag)²⁴.

Opplæringslova § 25-1 supplerer personopplysningsloven og personvernforordningen, ved å regulere behandlingen av personopplysninger i grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen. Paragrafens første ledd fastslår at kommuner, fylkeskommuner og lærebedrifter skal kunne behandle personopplysninger så langt det er nødvendig for å utføre oppgaver etter opplæringslova.

3.2.2 Krav til tilpasning til den enkelte elevs behov

I opplæringslova § 11-1 står det at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at opplæringen er tilpasset, det vil si at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av forutsetninger, og at alle skal få utnyttet og utviklet evnene sine. Videre står det i § 11-2 at kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at lærerne følger med på utviklingen til elevene og melder fra til rektor dersom det er tvil om at en elev har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Om det må til, skal skolen sette i verk egnede tiltak. Skolen skal vurdere om tiltakene er nok til å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging.

Ved behandling av ny opplæringslov i Innst. 442 L (2022–2023) til Prop. 57 L (2022–2023) viste utdannings- og forskningskomiteen til at tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp for all grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Komiteen støttet forslaget som tydeliggjør hvordan skolen skal jobbe for å sikre at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og for å presisere kravene til kompetanse for å gi individuelt tilrettelagt opplæring. Komiteen understreket at tilpasset opplæring er viktig gjennom hele utdanningsløpet, og viste til at barn og ungdom utvikler seg ulikt, og at læreren må ha frihet til å avgjøre hvordan vedkommende vil organisere opplæringen i

¹⁹ Prop. 57 L (2022–2023) s. 143–144

²⁰ Prop. 141 LS (2020–2021) S-delen, Innst. 457 S (2020–2021).

²¹ EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING (EU) 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning).

²² Prop. 57 L (2022–2023) s. 467.

²³ NOU 2023:19 *Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet? Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring* s. 50.

²⁴ Datatilsynet. (2023). *Behandlingsgrunnlag*.

klassen. Komiteen mente at målet med norsk utdanningspolitikk må bli at alle skal komme lengst mulig ut fra sine forutsetninger, og at det da må legges til rette for både dem som trenger ekstra hjelp, og for dem som trenger ekstra utfordringer.²⁵

Overordnet del av læreplanverket er fastsatt med hjemmel i opplæringslova § 1-4, og utdyper verdigrunnlaget i opplæringslovas formålsparagraf og de overordnede prinsippene for grunnopplæringen, som vil si grunnskoler og videregående opplæring. Her kommer det fram at tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen. Skolen kan blant annet tilpasse opplæringen gjennom arbeidsformer og pedagogiske metoder, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering. Lærerne må bruke et godt faglig skjønn i arbeidet med å tilpasse opplæringen.²⁶

Elever har rett til individuelt tilrettelagt opplæring dersom de trenger det for å få tilfredsstillende et utbytte av opplæringen, jf. opplæringslova § 11-6. Opplæringslova § 11-5 slår fast at elever har rett til de tekniske hjelpemidlene og den fysiske tilretteleggingen de trenger for å kunne delta i opplæringen og få et tilfredsstillende utbytte av den. Elevene har også rett til nødvendig opplæring i bruk av slikt utstyr. Det går videre fram av opplæringslova § 11-12 at elever som helt eller delvis mangler funksjonell tale og trenger alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 21 inneholder en regel om at elever med funksjonsnedsettelse har rett til individuell tilrettelegging av lærested, undervisning, læremidler og eksamen for å sikre likeverdige opplærings- og utdanningsmuligheter. Plikten til individuell tilrettelegging etter denne bestemmelsen går ikke lenger enn kravene til tilrettelegging som følger av opplæringslova.²⁷

Det følger av FN-konvensjonen om rettigheter for mennesker med nedsett funksjonsevne (CRPD) artikkel 24 at det skal gjøres «mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne å lære praktiske og sosiale ferdigheter slik at de lettere kan delta fullt ut i undervisningen på lik linje med andre, og som medlemmer av samfunnet». Det skal legges til rette for innlæring av punktskrift, alternativ skrift, alternative og supplerende kommunikasjonsformer, -midler og -formater, orienterings- og mobilitetsferdigheter, og det skal legges til rette for likemannsarbeid og mentorvirksomhet.²⁸

3.2.3 Digitalisering i skolen

Digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor og sentrale utdanningsmyndigheter skal være i tråd med overordnede prinsipper og mål for digitalisering i offentlig sektor.²⁹ Arbeidet med digitalisering av offentlig sektor bygger på Stortingets behandling av Innst. 84 S (2016–2017) til Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge*.

I Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen)* viste kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til at den teknologiske utviklingen går raskt, og at arbeidslivet stiller nye og høyere krav til arbeidstakernes kunnskap, kompetanse og ferdigheter på det teknologiske og digitale feltet. Komiteen viste videre til at digitale ferdigheter er en av de grunnleggende ferdighetene i skolen. Digitale ferdigheter skal gjøre elevene i stand til å bruke digitale verktøy, medier og ressurser hensiktsmessig og forsvarlig for å kunne løse praktiske oppgaver, innhente og behandle informasjon, utvikle digital dømmekraft, skape digitale produkter og kommunisere. Komiteen ga uttrykk for at digitale ferdigheter er en viktig forutsetning for videre læring og for aktiv deltakelse i et arbeidsliv som stadig er i endring. Komiteen merket seg også informasjonen i stortingsmeldingen om at en satsing på digitale læremidler kan bidra til at elevene lærer bedre, vil

²⁵ Innst. 442 L (2022–2023) s. 15-16.

²⁶ Forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen (2017), punkt 3.2.

²⁷ Prop. 57 L (2022–2023) s.185.

²⁸ Prop. 57 L (2022–2023) s.193.

²⁹ Kunnskapsdepartementet (2023) *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030*.

sikre tilpasset opplæring og gi lærerne mer tid til å følge opp hver enkelt elev. Komiteen mente at det i denne sammenhengen er nødvendig å satse på digital infrastruktur og utstyr i skolene og kompetanseheving av lærere, og legge til rette for at det utvikles gode digitale læremidler. Komiteen mente det er viktig å ha en ambisiøs og helhetlig tilnærming til bruk av IKT i undervisningen.

3.3 Statlige myndigheters ansvar for læremidler og støttmateriell

3.3.1 Statens ansvar for læremidler til individuelt tilrettelagt opplæring og områder uten markedsgrunnlag

Departementet skal sørge for at det blir utarbeidet lærebøker og andre læremidler for individuelt tilrettelagt opplæring, jf. opplæringslova § 11-14. Departementet ivaretar denne bestemmelsen gjennom Statpeds produksjon av læremidler og tilskuddsordningen til særskilte tilrettelagte læremidler.³⁰ Kunnskapsdepartementet presiserer at det ikke er fastsatt kvalitative og kvantitative krav til departementets ansvar.³¹

Stortinget vedtok å styrke Statpeds budsjett i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2023: 10 millioner kroner er bevilget for å forbedre læremiddeltilbudet til elever med varige og omfattende behov for tilrettelegging. Tiltaket er ment å føre til en utvidet og mer helhetlig innsats på læremiddelfeltet, knyttet til produksjon og støtte til tilrettelegging.³²

Stortinget bevilger midler til tilskuddsordning for utvikling av læremidler på områder uten markedsgrunnlag: smale fagområder (i videregående opplæring), parallelle utgivelser på nynorsk, læremidler for språklige minoriteter og særskilt tilrettelagte læremidler på kapittel 220, post 70.

I forbindelse med behandling av ny opplæringslov³³, understreket komiteen viktigheten av parallellitetskravet. Læringsstøttende ressurser bør, så langt det lar seg gjøre, støtte opp under elevens hovedmål, og dette er særlig viktig for læringsressurser som er utviklet til bruk i opplæring. I lys av de mange høringsinnspillene som kom i komiteens høring, mente komiteen at departementet må ta en aktiv rolle i å bidra til at intensjonen med parallellitetskravet i større grad kommer til uttrykk i bruken av andre læringsstøttende ressurser. Stortinget vedtok 2. juni 2023 enstemmig følgende:³⁴

«Stortinget ber regjeringen gjennomføre en kunnskapsinnhenting rundt omfanget av bruken av læringsstøttende ressurser i opplæringen som ikke foreligger på begge målformer, og komme tilbake til Stortinget med en vurdering av i hvilken grad dette påvirker særlig nynorsk-elevenes rett til opplæring på eget språk.»

3.3.2 Statens ansvar for å utarbeide støttmateriell

Ved votering i forbindelse med behandling av Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen)* var det blant annet flertall for følgende anmodningsvedtak om støttmateriell og veiledningen i forbindelse med Kunnskapsløftet 2020 fra Stortinget³⁵:

«Stortinget ber regjeringen i samarbeid med lærer- og skolelederorganisasjoner vurdere hva sektoren trenger i det lokale arbeidet med læreplan, og utarbeide støttmateriell/veiledninger for å underlette dette arbeidet.»

³⁰ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

³¹ Kunnskapsdepartementet. (2025, 16. mai). [Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen]

³² Prop. 118 S (2022–2023) s. 36.

³³ Innst. 442 L (2022–2023) s. 9.

³⁴ Prop. 57 L (2022–2023), Innst. 442 L (2022–2023) Lovvedtak 89 (2022–2023).

³⁵ Innst. 19 S (2016–2017), Vedtak 8.

3.4 Departementets ansvar for evaluering mv.

Departementet må skaffe seg kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater jf. økonomireglementet §§ 1, 4, 6 og 16 og de tilhørende bestemmelsene. Det må også sikre seg informasjon om hvordan de statlige virkemidlene bidrar til måloppnåelsen. Dette gjelder både økonomiske, juridiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. Dette kan gjøres ved å sørge for at det blir gjennomført evalueringer. Hvor hyppig og omfattende evalueringene skal være bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet. Behovet for evaluering må også vurderes opp mot kvaliteten på og omfanget av øvrig rapportering.

Departementet skal for den enkelte tilskuddsordningen beskrive mål, kriterier for måloppnåelse og tildelingskriterier, samt fastsette bestemmelser om oppfølging og kontroll, jf. § 8 i økonomiregelverket.

4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Problemstillingene er belyst ved analyse av data fra intervjuer, spørreundersøkelser, ulike kvantitative data og relevant dokumentasjon.

Tabell 1 Innhentede data som er brukt for å belyse de ulike problemstillingene

	Problemstilling 1	Problemstilling 2	Problemstilling 3
	I hvilken grad får alle elev nødvendige læremidler?	I hvilken grad sørger skoleeierne og de statlige myndighetene for finansiering som sikrer at skolene har nødvendige læremidler?	I hvilken grad legger skoleeierne og de statlige myndighetene til rette for pedagogisk bruk av digitale læremidler i skolen?
intervjuer	X	X	X
spørreundersøkelser	X	X	X
data fra Forleggerforeningen		X	
data fra KOSTRA		X	
data fra Feide	X		X
data fra Bokbasen	X		
data fra GSI			X
data fra Elevundersøkelsen	X		
data om statlig tilskudd		X	X
sekundærdata	X	X	X

Kilde: Riksrevisjonen

4.1 Intervjuer

Vi har intervjuet 36³⁶ aktører i flere kategorier:

- læremiddelprodusenter: Cappelen Damm og Fagbokforlaget/Vigmostad & Bjørke, samt Forleggerforeningen, TV 2 Skole/Elevkanalen, Inkrement/Campus, Learnlab, Cyberbook og NDLA
- organisasjoner knyttet til ulike brukergrupper eller elever med særskilte behov: Elevorganisasjonen, Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG), Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) og to faglige råd (FRTEK og FRFBIE³⁷), Noregs mållag og Norsk målungdom, Dysleksi Norge, Autismeforeningen, ADHD Norge, Foreldre til blinde barn, Hørselshemmedes landsforbund, Mensa og Unge funksjonshemmede

³⁶ Tre av disse (FUG, Lektorlaget og Skolelederforbundet) ble intervjuet i foranalysefasen, men intervjuopplysningene har blitt verifisert for bruk i hovedanalysen. I foranalysen ble det for øvrig gjennomført ytterligere 17 intervjuer. Disse var med statlige myndigheter, kommuneorganisasjonen, ulike aktører fra læremiddelmarkedet, forskere, lærere, skoleledelse og skoleeiere i både grunnskole og videregående skole.

³⁷ Faglig råd for teknologi- og industrifag, faglig råd for frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign. Dette er to av til sammen ti faglige råd.

- arbeidslivsorganisasjoner: Utdanningsforbundet, Skolenes landsforbund, Lektorlaget, Skolelederforbundet og Bibliotekarforbundet
- andre aktører: KS, Kopinor og Oslo kommune, Utdanningsetaten
- statlige myndigheter: Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Statped, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Tilsynet for universell utforming av ikt (Uu-tilsynet)

Formålet med intervjuene var blant annet å få innsikt i læremiddelmarkedet og hvilke læremidler som er tilgjengelig for både majoriteten av elevene, nynorskspråklige elever og elever med særskilte behov for tilrettelegging. Intervjuene skulle bidra til å belyse om læremidlene dekker behovet ved skolene. De er også brukt til å belyse skoleeierens tilrettelegging for digitale læremidler og i hvilken grad statlige virkemidler fungerer. Intervjuene supplerer og nyanserer data fra andre kilder.

Utvalget av markedsaktører dekker til sammen læremidlene som er mest brukt. Det omfatter flere ulike fag og inkluderer produsenter av både trykte og digitale læremidler og læringsressurser. Når det gjelder ulike tilretteleggingsbehov, har vi lagt vekt på å la aktører som representerer et bredt spekter av funksjonsvariasjoner, komme til orde. I hovedsak har vi snakket med én aktør per elevgruppe. Der det finnes flere aktuelle organisasjoner, har vi gjerne valgt den som i størst grad representerer de unge, eller samarbeidsfora for flere organisasjoner. Alle vi kontaktet, ønsket å snakke med oss, med ett unntak, som ble begrunnet med mangel på kapasitet.

I de fleste intervjuene ble det både tatt skriftlige notater og gjort opptak. Opptaket ble automatisk transkribert i etterkant. Utskriften ble kvalitetssikret ved gjennomlytting, og det ble utarbeidet et referat, som ble sendt til informanten for gjennomlesing og godkjenning. Informantene hadde anledning til å justere og supplere teksten. Intervjuene med de statlige aktørene ble ikke tatt opp, men oppsummeringer er verifisert.

Det er gjennomført to intervjuer med Utdanningsdirektoratet. Intervjuet 11. april 2024 omhandlet Utdanningsdirektoratets veiledningsrolle. Det andre intervjuet 9. januar 2025, omhandlet tilskuddsordningene og virkemiddelbruken samlet. Statped ble intervjuet om deres oppgaver knyttet til læremidler 14. november 2024, og vi mottok svar på oppfølgingsspørsmål 29. januar 2025. Kunnskapsdepartementet ble intervjuet 10. februar 2025.

4.2 Spørreundersøkelser

Det er samlet inn data gjennom spørreundersøkelser til lærere, skoleledere og skoleeiere i både grunnskoler og videregående skoler. Spørsmålene var i hovedsak de samme til grunnskolen og videregående skole, men med noen tilpasninger.

Spørreundersøkelsene ble gjennomført i juni (lærere), september (skoleledere) og oktober (skoleeiere) 2024.

Formålet med spørreundersøkelsene var å

- få lærernes vurdering av de læremidlene de har tilgang på i deres undervisningsfag og for elever med behov for særskilt tilrettelegging, deres involvering ved kjøp av læremidler og deres kompetanse i bruk av digitale læremidler
- få skoleledernes vurdering av læremiddelsituasjonen og kartlegge hvordan læremidler kjøpes inn på skolene og tilrettelegging for bruk av digitale læremidler
- belyse innkjøp av læremidler som skjer sentralt i kommunen/fylkeskommunen og å kartlegge hvilken informasjon kommunestyret/fylkestinget får om elevenes tilgang på læremidler

Lærerne og skolelederne har fått noen av de samme spørsmålene. Spørsmålene er ellers tilpasset formålet med undersøkelsene til lærere, skoleledere og skoleeiere. Alle spørreundersøkelsene ble

testet og justert før de ble sendt ut. Kommuner og fylkeskommuner var informert i forkant om at det ville komme spørreundersøkelser.

4.2.1 Utvalg av respondenter og distribusjon av undersøkelsen

Respondentene for spørreundersøkelsene går fram av Tabell 2 nedenfor.

Tabell 2 Utvalg av respondenter

	Grunnskoler	Videregående skoler
Lærerundersøkelsen	Tilfeldig trekk av 1 000 skoler. 289 kommuner ble bedt om å videresende til lærerne ved disse skolene.	Alle fylkeskommuner ble bedt om å videresende til alle lærere
Skolelederundersøkelsen	Tilfeldig trekk av 1 000 skoleledere	Alle skoleledere
Skoleeierundersøkelsen	Alle kommuner	Alle fylkeskommuner

Kilde: Riksrevisjonen.

For grunnskolen ble det trukket 1 000 skoler tilfeldig til både lærerundersøkelsen og skolelederundersøkelsen. De to utvalgene ble trukket uavhengig av hverandre. Skolene som ble trukket ut kom fra 289 kommuner (81 prosent av alle kommuner) i lærerundersøkelsen og 276 kommuner i skolelederundersøkelsen (77 prosent av alle kommuner).

Distribusjon av spørreundersøkelsene ble gjort på følgende måte:

- **Lærerundersøkelsen** ble sendt til postmottak-adressen til kommuner og fylkeskommuner. Skoleeierne ble bedt om enten å videresende lenken med undersøkelsen direkte til lærere eller via skoleledere. Noen lærere har mottatt undersøkelsen direkte, mens noen skoleeiere har sendt undersøkelsen til de utvalgte skolene. Vi er kjent med at noen skoleeiere har lagt ut lenken til undersøkelsen på intern nettside for kommunen/fylkeskommunen eller fulgt det opp på felles planleggingsdag. Fylkeskommuner ble fulgt opp ekstra for å få med flere lærere i videregående skole.
- **Skolelederundersøkelsen** ble sendt direkte til e-postadressen til skoler eller skoleledere basert på informasjon i Norsk skoleregister.³⁸ Det ble sendt ut én påminnelse.
- **Skoleeierundersøkelsen** ble sendt til postmottak-adressen til kommuner og fylkeskommuner. Vi var derfor avhengig av at den ble fordelt til riktig vedkommende fra arkivet. Det ble beskrevet i e-posten hvilke temaer spørsmålene dekket og at vi ønsket et svar på vegne av skoleeier. Det ble sendt én påminnelse til postmottak-adressen for kommunene og én påminnelse direkte til opplæringsdirektører for fylkeskommunene.

Av personvern hensyn har vi ikke sendt ut lærerundersøkelsen direkte til lærere. Dette kan ha hatt betydning for svarprosenten og påvirker hvordan vi kan beregne den.

4.2.2 Svar på spørreundersøkelsene og analyser av frafall

Tabell 3 nedenfor viser hvor mange respondenter som har svart, med svarprosent (i parentes), på de seks spørreundersøkelsene vi sendte ut til henholdsvis lærere, skoleledere og skoleeiere i grunnskolen og videregående skole. Formålet med lærerundersøkelsen har vært å få fram hvordan de som har *undervist* elever i skoleåret 2023/24, vurderer de læremidlene de har de har hatt tilgang på.

³⁸ Vi har mottatt en bearbeidet liste fra NIFU, som blir brukt ved utsendelse av Spørsmål til skole-Norge

Lærerne fikk et innledende spørsmål om de hadde undervist i skoleåret 2023/24. Hvis svaret var nei, ble de rutet ut av undersøkelsen. Respondentene som svarte nei er ikke inkludert i tallene nedenfor.

Tabell 3 Antall og andel svar på spørreundersøkelsene

	Grunnskoler	Videregående skoler
lærerundersøkelsen	2 356 (13 prosent)	1 758 (11 prosent)
skolelederundersøkelsen	288 (29 prosent)	101 (35 prosent)
skoleeierundersøkelsen	151 (42 prosent)	10 (67 prosent)

Kilde: Riksrevisjonen

Spørreundersøkelsen til lærere i grunnskolen ble besvart av 2 356 lærere. Vi antar at så lenge det er registrert svar fra lærere i en kommune, har alle skoler og lærere som er valgt ut i den aktuelle kommunen, mottatt undersøkelsen. Dette gir et forsiktig anslag på en svarprosent på 13. Erfaringer fra tilsvarende undersøkelser er det en høy andel skoler som ikke har svart på forespørsel om å delta,³⁹ og det er derfor sannsynlig at svarprosenten vår er høyere enn det vi oppgir her.

Spørreundersøkelsen til lærere i videregående skole har 1 758 respondenter, noe som tilsvarer 10,5 prosent av alle lærere i videregående skole.⁴⁰ Også for denne spørreundersøkelsen er svarprosenten et konservativt estimat, da vi heller ikke her vet hvor mange skoler og lærere som har mottatt spørreundersøkelsen.⁴¹

Skolelederundersøkelsene har en relativt lav svarprosent, men antallet svar er på nivå med sammenlignbare spørreundersøkelser.⁴² Skoleeierundersøkelsene har en noe høyere svarprosent. Til forskjell fra lærerundersøkelsene ble disse spørreundersøkelsene sendt direkte til respondentene.

Det at spørreundersøkelsene har lav svarprosent er først og fremst en utfordring dersom det er skjevheter som har betydning for svarene i undersøkelsen.⁴³ Vi har derfor analysert om respondentene i spørreundersøkelsene skiller seg systematisk fra kjennetegn ved populasjonen (se vedlegg 1):

- Frafallsanalysene viser at de som har besvart spørreundersøkelsene for grunnskolen, ikke skiller seg vesentlig fra populasjonen når det gjelder forhold som kommunestørrelse, sentralitet, landsdel, skolestørrelse og skoletype. For lærerundersøkelsen er det imidlertid en noe høyere svarprosent blant lærere med «universitets-/høyskoleutdanning med mastergrad/hovedfag eller høyere, med pedagogikk» og tilsvarende lavere for «videregående utdanning eller lavere».
- Frafallsanalysene for spørreundersøkelsene til videregående skole viser større skjevheter blant både lærere og skoleeiere. For lærerundersøkelsen er det skjevt fordelt hvilken landsdel respondentene er fra. Oslo og Viken er spesielt underrepresentert. Og lærere med høyere utdanning er i enda større grad overrepresentert i denne undersøkelsen sammenlignet med i spørreundersøkelsen til lærere i grunnskolen. På tross av en høy svarprosent i skoleeierundersøkelsen er antallet respondenter så få (10) at det er vanskelig å unngå skjevheter med mindre alle fylkeskommunene svarer på undersøkelsen. Vestlandet og Nord-Norge er underrepresentert i skoleeierundersøkelsen.

³⁹ I Vika (2021) svarte 38 prosent av skolene som var invitert til undersøkelsen med respondentlister. Med tilsvarende frafall i videresendingen av vår spørreundersøkelse vil den faktiske svarprosenten være 34 prosent.

⁴⁰ I Vika (2021) svarte 38 prosent av skolene som var invitert til undersøkelsen med respondentlister. Med tilsvarende frafall i videresendingen av vår spørreundersøkelse vil den faktiske svarprosenten være 27 prosent.

⁴¹ Se for eksempel Bergene mfl. (2024) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2024*.

⁴² Vika. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til lærere høsten 2020*

⁴³ Hellevik. (2016). *Kronikk: Lave svarprosenter fører ikke nødvendigvis til skjeve resultater*.

Frafallsanalysene tyder på at de grunnskolelærerne som svarte på spørreundersøkelsen er svært lik populasjonen (alle som underviser i grunnskolen), og at spørreundersøkelsen dermed gir et godt bilde av hva disse lærerne mener om læremiddelsituasjonen. Lærerne i videregående skole som har svart på spørreundersøkelsen skiller seg noe fra populasjonen. Vi har derfor undersøkt om sentrale funn fra lærerundersøkelsene – særlig funn som gjelder videregående skole – er konsistente på tvers av kjente skjevheter (se vedlegg 1):

- Gjelder funnene både lærere med mastergrad og lærere uten mastergrad?
- Gjelder funn for videregående skole både Oslo og Akershus og resten av landet?

Disse analysene viser ingen store forskjeller i hvordan lærere med og uten mastergrad svarer på spørsmålene, eller hvordan respondenter fra Oslo og Akershus svarer sammenlignet med resten av landet.

Vi har også triangulert funnene mot ulike datakilder. Samlet sett mener vi derfor at dataene gir et godt bilde av hva lærere, skoleledere og skoleeiere mener om læremiddelsituasjonen i grunnopplæringen.

Figur 3 Kart over hvilke kommuner som har svart på spørreundersøkelsene om læremidler i grunnskolen



Kilde: Riksrevisjonen. Kommuner som har svart på spørreundersøkelsen i blått.

Figur 3 viser hvilke kommuner vi har mottatt svar fra i de tre spørreundersøkelsene om læremidler i grunnskolen: lærerundersøkelsen (151 kommuner), skolelederundersøkelsen (143 kommuner) og skoleeierundersøkelsen (151 kommuner). I spørreundersøkelsene om læremidler i videregående skole har vi mottatt svar fra alle fylker i lærerundersøkelsen og skolelederundersøkelsen, og svar fra ti fylkeskommuner i skoleeierundersøkelsen.⁴⁴

4.3 Kvantitative analyser

4.3.1 Data fra Forleggerforeningen om skoleeiers ressursbruk på læremidler

Forleggerforeningen publiserer årlig statistikk som blant annet viser omsetningen i den norske bokbransjen, fordelt på ulike undergrupper som trykte og digitale læremidler, og grunnskole og videregående skole. Disse offentlige tallene omfatter imidlertid ikke alle leverandørene, og inkluderer

⁴⁴ Vi har mottatt svar fra følgende fylkeskommuner: Akershus, Buskerud, Innlandet, Møre og Romsdal, Oslo, Telemark, Troms, Trøndelag, Vestfold og Østfold.

heller ikke marginer og rabatter i forhandlerleddet. Dermed gir de ikke et riktig bilde av skoleeiernes totale kostnader til læremidler.

For å fastslå totalmarkedet for læremidler er det gjort estimater på markedsandelene til leverandører som ikke er medlemmer av Forleggerforeningen (og dermed ikke er en del av bransjestatistikken). Det finnes ingen samlet omsetningsoversikt over salg av digitale produkter i Norge, og heller ikke en tydelig inndeling mellom læremidler og læringsressurser. Estimatenes er basert på tilsendte omsetningstall fra forlag som ikke er medlem i Forleggerforeningen og Forleggerforeningens kjennskap til markedet. Estimatenes er ganske sikre på papirformater, og mer usikre på de digitale formatene.

Det er videre beregnet en vektet, gjennomsnittlig forhandlermargin, på bakgrunn av markedsandeler og ikke-offentlig informasjon fra enkeltleverandører. Også gjennomsnittlig sluttkunderabatt er estimert. Sluttkunderabatten vil variere på grunn av blant annet forretningsstrategi, anbudsstørrelse og pakkeløsninger. Sluttkunderabatt er strengt konkurransesensitiv informasjon, og dette estimatet er usikkert. Alle beregninger er forberedt av Forleggerforeningen, og gjennomgått og bearbeidet av Riksrevisjonen.

For å kvalitetssikre estimatene fra Forleggerforeningen har vi hentet inn anslag fra IKT-Norge for omsetningen til læremiddelprodusenter som ikke er medlemmer av Forleggerforeningen. Vi har også sett disse tallene opp mot informasjon fra rapporten fra Oslo Economics (2024) *Kommuner og fylkeskommuners ressursbruk knyttet til læremidler og læringsressurser*, som er utarbeidet på oppdrag fra KS og Kopinor.

4.3.2 Driftsutgifter til undervisningsmateriell (KOSTRA-data)

Variabelen «driftsutgifter til undervisningsmateriell» fra KOSTRA-rapporteringen er brukt til å belyse:

- endring i samlede driftsutgifter til læremidler over tid
- variasjon i utgifter til læremidler

Variabelen dekker utgifter til mer enn læremidler, og skoleeierne fører utgifter til læremidler og digitale enheter på ulike måter. Tall fra Forleggerforeningen og Oslo Economics (se kapittel 9) tyder imidlertid på at utgifter til læremidler utgjør en brorpart av utgiftene til undervisningsmateriell. Vi antar derfor at generelle trender for hva kommunene bruker på undervisningsmateriell gjenspeiler trender i kommunene utgifter til læremidler.

4.3.3 Data om bruk av digitale læremidler fra den nasjonale påloggingstjenesten Feide

Vi har for skoleårene fra og med 2018/19 til og med 2023/24 hentet inn data om pålogginger i digitale læremidler og læringsressurser via den nasjonale påloggingstjenesten Feide-tjenester. Dataene er fordelt på virksomhetsnummer, organisasjonsnummer og tjeneste. Dataene kan derfor brukes til å beskrive omfanget av innlogginger i ulike tjenester og hvordan dette omfanget varierer mellom skoler, kommuner og fylkeskommuner.

Vi har analysert disse hovedvariablene:

- Antall innlogginger (totalt og per elev). En autentisering starter en Feide-sesjon som varer i åtte timer. Det vil si at hvis en bruker går inn og ut av det samme læremiddelet i dette tidsrommet, vil det kun bli registrert som samme pålogging, med mindre brukeren aktivt velger å logge ut og inn igjen i tjenesten. Brukeren vil registreres med en ny innlogging dersom hen åpner en annen tjeneste via Feide, selv om vedkommende allerede er logget inn;
- Antall læremidler og læringsressurser skolene bruker. Dette omtales som «tjenester» i Feide.

Dataene er bearbeidet på følgende måte:

- Vi har filtrert listen med læremidler. Basert på en manuell gjennomgang av tjenestelistene vi fikk tilsendt, har vi tatt med 174 tjenester som vi i denne sammenhengen regner som læremidler eller læringsressurser. Vi har valgt å inkludere tvilstilfeller. Det betyr at vi har tatt med læremidler og læringsressurser, samhandlingsverktøy, ordbøker og ulike tilrettelagte ressurser. For skoleåret 2023/24 utgjør disse innloggingene totalt 49 prosent av alle innlogginger via Feide. De tjenestene vi har ekskludert, er
 - administrative tjenester
 - kontorstøtteverktøy⁴⁵
 - testløsninger
 - kartleggingsverktøy
 - åpne bibliotekressurser
- For å identifisere kommunale grunnskoler og fylkeskommunale videregående skoler har vi koblet Feide-data sammen med data fra Utdanningsdirektoratet om offentlige skoler (Nasjonalt skoleregister).
- Vi har tatt ut skoler med færre enn ti elever fra analyser der vi sammenligner innloggingstall i skoler.
- Fylker og kommuner som ble sammenslått i 2020 og ikke har registrerte innlogginger via Feide før skoleåret 2019/20 og/eller 2020/21 er ekskludert fra analysene (se merknad nedenfor). Skoler uten innlogginger via Feide regner vi ellers med 0 innlogginger.

Tilnærmet alle offentlige skoler er registrert med innlogginger via Feide.⁴⁶ Med de avgrensningene vi har beskrevet ovenfor, vil dataene om innlogging via Feide derfor gi et bilde av utviklingen og variasjonen i bruken av digitale læremidler i ulike skoler og skoletyper i hele landet. Noen læremidler krever ikke innlogging via Feide, og dataene dekker dermed ikke all bruk av digitale læremidler.

Databearbeidingen og -analysene er drøftet med Sikt, som drifter Feide-løsningen.

Merknad om fylkes- og kommunesammenslåinger

Sju fylker som ble sammenslått i 2020 (til Agder, Vestland og Viken), mangler data for innlogginger før skoleåret 2019/20, og ytterligere to fylker (som ble sammenslått til Innlandet) mangler data for innlogginger fram til skoleåret 2021/22. Sikt har bekreftet at skoler i fylkene det gjelder hadde innlogginger også før fylkessammenslåing, men disse er registrert på gamle organisasjonsnumre som vi ikke får koblet opp mot Nasjonalt skoleregister. Elevene i disse fylkene utgjorde skoleåret 2018/19 halvparten (49 prosent) av elevene ved alle offentlige videregående skoler, og vi ekskluderer derfor dette skoleåret fra analysene av innlogginger via Feide på videregående skole. For skoleårene 2019/20 og 2020/21 omfatter analysene våre innloggingstall for hele landet med unntak av Innlandet.

Det mangler også innloggingstall for mange av kommunene som ble sammenslått i 2020: 83 kommuner og 79 084 elever skoleåret 2018/19, og 30 kommuner og 20 812 elever skoleåret 2019/20. Dette utgjør henholdsvis 13 prosent og 3 prosent av alle elever ved kommunale skoler de aktuelle skoleårene. De aktuelle skolene er ekskludert fra analysene våre.

4.3.4 Utgivelser av lærebøker (Bokbasen)

For å kunne belyse hva som er produsert og tilgjengelig av læremidler, har vi hentet inn data fra Bokbasen. Dataene viser hvilke læremidler som er utgitt på ulike tidspunkter, fordelt på blant annet

⁴⁵ Kontorstøtteprogrammer som Microsoft 365 og Google workspace er ikke tatt med i analysen. Noen skoler bruker disse verktøyene som læringsplattformer, eks. Teams til å dele filer - mens andre bruker det som rene skriveverktøy. Hyppig, men ulik bruk av kontorstøtteverktøyene ligger til grunn for at de er holdt utenfor analysen. Det kan imidlertid bety noe underrapportering av innlogginger.

⁴⁶ 14 av 2436 offentlige grunnskoler var ikke registrert med innlogginger i de aktuelle læremidlene/læringsressursene skoleåret 2023/24, mens tilsvarende tall for videregående var 2 av 317.

forlag, utdanningsprogram, språk og fag.⁴⁷ Vi har hentet inn data for perioden 1. januar 2020 til 23. august 2024. Dataene gir oversikt over hvilke læremidler som ble gitt ut ved starten av fagfornyelsen og de påfølgende skoleårene. Bokbasen sammenstiller metadata om tilnærmet alle trykte lærebøker som er gitt ut i denne perioden.

Dataene er brukt til å analysere om et forlag har en eller flere *typer* lærebøker for et gitt fag og når disse lærebøkene ble utgitt. Vi har i hovedsak sett på utgivelser av trykte lærebøker.⁴⁸ Vi ser ikke på digitale utgivelser. Dataene fra Bokbasen er ikke fullstendige nok til å gjøre tilsvarende analyser for digitale læremidler, fordi flere digitale læremidler ikke registreres der. Analyser av digitale utgivelser er derfor kun omtalt kort.

For å analysere hvilke lærebøker som var utgitt før og etter september 2020, har vi fjernet duplikater fra datasettet, slik at det ikke forekommer flere utgivelse med identiske metadata. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at det er ulik praksis blant læremiddelprodusentene med hensyn til hvordan de registrerer utgivelser. Noen produsenter registrerer et læreverk som dekker flere trinn som én enkelt utgivelse, andre produsenter registrerer tilsvarende utgivelser separat for hvert trinn.

For å sammenligne utgivelsesdatoen til grunnbøker som ble gitt ut på både bokmål og nynorsk, har vi korrigert for at noen utgivelser ikke hadde samme format på metadata på bokmål og nynorsk. Vi har gjennomgått og parett disse utgivelsene manuelt.

4.3.5 Digitale enheter i grunnskolen (GSI-data)

Vi har hentet inn data om tilgjengeligheten til digitale enheter i grunnskolen fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) for skoleåret 2024/25.⁴⁹ Dataene deler enhetene inn i fire kategorier: nettbrett, bærbar PC/Mac, Chromebook og andre digitale enheter. Vi har brukt dataene til å illustrere omfanget og fordelingen av digitale enheter i grunnskolen.

4.3.6 Data fra Elevundersøkelsen

Vi har hentet inn data fra Utdanningsdirektoratet om elevenes vurdering av egne læremidler fra Elevundersøkelsen⁵⁰. Dataene er hentet inn for skoleårene fra og med 2018/19 til og med 2023/24, for alle trinn fra 5. trinn i grunnskolen til og med vg3 i videregående skole.

⁴⁷ Alle utgivelser i Bokbasen er registrert med en GREP-kode som angir fag og trinn. Kilde: Utdanningsdirektoratet (2024) *Kunnskapsløftet (databasen Grep)*.

⁴⁸ Trykte lærebøker er basert på variabelen «grunnbøker» i Bokbasen.

⁴⁹ Data er per 1. oktober 2024. Kilde: Utdanningsdirektoratet (2024). *Fakta om grunnskolen 2024–2025*.

⁵⁰ Utdanningsdirektoratet. (2024) *Formålet med elevundersøkelsen*.

Tabell 4 Oversikt over hvor mange elever som svarte på spørsmål i Elevundersøkelsen om tilfredshet med lærebøker og utstyr, skoleårene 2018/19 til 2023/24.

Skoleår	Grunnskolen		Videregående skole	
	Antall elever som svarte (antall kommuner)	Andel av populasjonen	Antall elever som svarte (antall fylkeskommuner)	Andel av populasjonen
2018/19	20 594 (99)	3,4 %	7 946 (9)	4,6 %
2019/20	17 850 (102)	2,9 %	5 844 (9)	3,4 %
2020/21	295 853 (357*)	48,7 %	135 862 (11)	78,9 %
2021/22	22 720 (112)	3,8 %	7 946 (9)	4,7 %
2022/23	16 544 (80)	2,7 %	4 758 (4)	2,8 %
2023/24	15 807 (47)	2,6 %	5 169 (6)	3,1 %

*Svalbard er inkludert her, derav 357 kommuner i stedet for 356.
Kilde: Elevundersøkelsen

Spørsmålet om læremidler er et valgfritt spørsmål i Elevundersøkelsen, og som det går fram av tabell 4, er det stor variasjon i antall svar per år. Skoleåret 2020/21 svarte elever fra alle landets kommuner og fylkeskommuner på dette spørsmålet. Resultater fra andre skoleår sammenfaller i svært stor grad med resultatene skoleåret 2020/21 (se omtale i punkt 5.3). Av hensyn til mulige utvalgsskjevheter omtaler vi likevel ikke resultater for enkeltår, men ser på dem samlet over tid, og vi stykker ikke opp dataene utover å se på overordnede forskjeller i tilfredshet mellom ulike klassetrinn.

4.4 Statlige tilskuddsordninger

4.4.1 Data innhentet fra Utdanningsdirektoratet

Vi har hentet inn informasjon om tilskudd fra Utdanningsdirektoratet. Det gjelder følgende ordninger:

- tilskuddsordninger til innkjøp av læremidler i forbindelse med fagfornyelsen:
 - trykte og digitale læremidler i grunnskolen
 - trykte læremidler i grunnskolen
- tilskuddsordninger tilknyttet Den teknologiske skolesekken (DTS)
 - til utvikling av digitale læremidler
 - til innkjøp av digitale læremidler
 - utstyr til programmering
- tilskuddsordning til læremidler og pedagogisk barnehagemateriell uten markedsgrunnlag
- tilskuddsordningen mer praktisk skole, utstyr og læringsarenaer

Materialet er brukt til kvantitative og kvalitative analyser for å belyse:

- hvordan tilskuddsordningene er innrettet
- hva tilskuddsmottakere har rapportert om:
 - hvordan de har opplevd gjennomføringen av tilskuddsordningene
 - hvordan de har brukt tilskuddsmidlene de har fått
- hvilke kommuner som har søkt på søknadsbaserte tilskudd gjennom DTS
- hvilke leverandører som har søkt på og mottatt tilskudd

Vi har beregnet andelen av tilskuddsmidlene som ble brukt på henholdsvis trykte og digitale læremidler i perioden 2020–2022. Rapporteringsdata fra kommunene er ufullstendige, og vi bruker dem derfor kun til å si noe overordnet om andeler.

4.4.2 Gjennomgang av budsjettdokumenter

For å kunne omtale hvordan de ulike tilskuddsordningene ble finansiert og hvor mye tilskuddsmidler som ble utbetalt i forbindelse med Kunnskapsløftet i 2020 sammenlignet med Kunnskapsløftet 2006, har vi gjennomgått følgende stortingsdokumenter for periodene 2003–2009 og 2016–2024:

- Kunnskapsdepartementet: Prop. 1 S budsjettproposisjoner
- Finansdepartementet: tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet med innstillinger
- Kommunal- og regionaldepartementet: kommuneproposisjoner 2003–2009

Dokumentene er gjennomgått for å identifisere omtale av tilskuddsordninger relatert til læremidler og for å innhente informasjon om

- finansieringsform
- formål
- budsjetterte tilskuddsmidler
- rapportering og regnskapsførte tilskuddsmidler

Informasjon om finansieringen av tilskuddsordningene og tilskuddsmidler er oversendt Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet for kvalitetssikring.

4.5 Sekundærdata

Det er brukt funn fra tre eksterne kilder som sentrale data i undersøkelsen:

- Vi har brukt Uu-tilsynets rapport fra sektortilsynet med universell utforming av læremidler *Den digitale skulen – kan alle delta på like vilkår?* fra 2024 som en sentral datakilde for å belyse i hvilken grad læremidler er universelt uformet. Vi har brukt tilsynets vurderinger av blant annet regelverk og håndheving av dette sammen med informasjon fra andre kilder.
- De halvårlige undersøkelsene *Spørsmål til Skole-Norge*, som gjennomføres av NIFU (Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning) på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet fra perioden 2022–2024, er brukt flere steder i rapporten. I hovedsak er disse dataene brukt sammen med andre data, men på enkelte temaer er de en primærkilde.
- Vi har brukt funn fra Deloitte-rapporten *Evaluerings av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag* fra 2024 til å belyse svakheter ved tilskuddsordningen. Evalueringen er gjort på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

5 Nødvendige læremidler i grunnskoler og videregående skoler

I dette kapittelet ser vi på hvilke læremidler som elever og lærere i grunnskolen og videregående skole har tilgang på, og om lærerne opplever at de har de læremidlene de trenger.

Sentrale føringer:

- Skolen skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler (opplæringslova § 15-6)
- Skoleeierne skal sørge for at opplæringen er tilpasset, det vil si at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av forutsetninger, og at alle får utnyttet og utviklet evnene sine (opplæringslova § 11-1)
- Utdannings- og forskningskomiteen uttalte i Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen) at en av skolens viktigste oppgaver er å sikre at alle elever kan få utvikle sitt potensial, både faglig og kreativt. Elever lærer på ulike måter, og like viktig som et mangfoldig fagtilbud er at skolene tar i bruk et mangfold av pedagogiske metoder.

Det framgår ikke av forarbeidene til opplæringslova hvordan nødvendigheten til læremidlene skal vurderes, bortsett fra at det vises til at skoleeieren skal sørge for at elevene får den opplæringen de har rett på.⁵¹ Kunnskapsdepartementet bemerker at det ikke er objektivt definert hva som utgjør nødvendige læremidler i opplæringsloven. Dette må vurderes lokalt ut fra blant annet læreplanen, undervisningsmetoder og bruk av andre læringsressurser, elevgruppen og lokale forhold. Ulike elevgrupper, organisasjoner, lærerprofesjonen og skoleeiere vil kunne ha ulike meninger om hva som er nødvendig. Videre viser de til at kompetansemål om digitale ferdigheter vil tilsi en viss bruk av digitalt utstyr og læremidler, men det er ikke fastsatt regler om hvordan balansen mellom digitale og trykte læremidler skal være og hva som er nødvendig i opplæringen må vurderes lokalt.⁵²

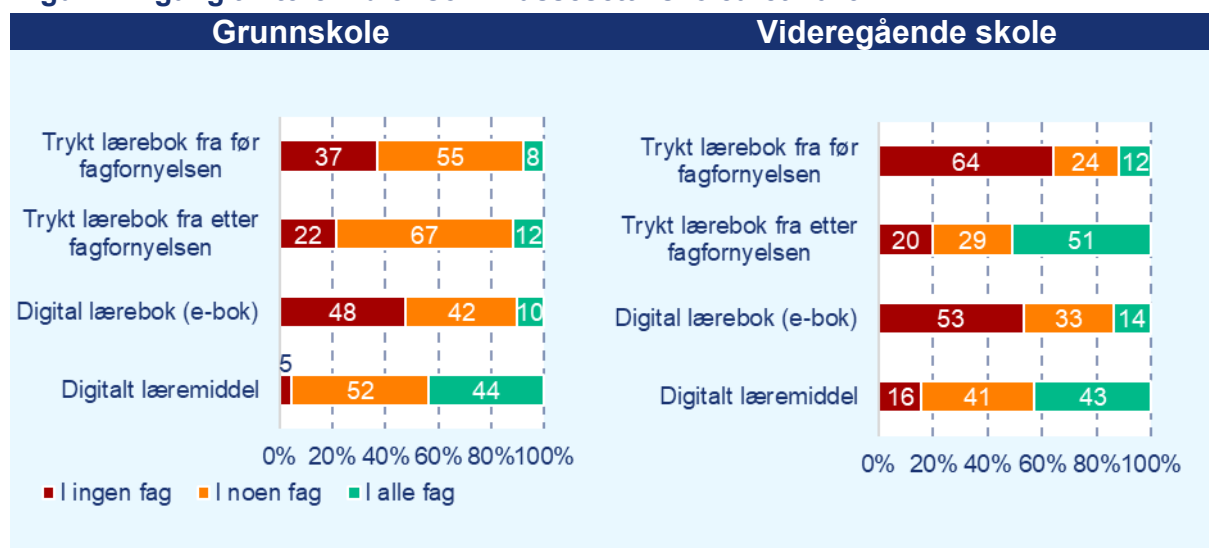
⁵¹ Ot.prp. nr. 36 (1996-97) og Prop. 57 L (2022–2023).

⁵² Kunnskapsdepartementet. (2025). *Kunnskapsdepartementets tilbakemeldinger på Riksrevisjonens utkast til rapport om læremidler i grunnskoler og videregående skoler*. Mottatt 16.5.2025.

5.1 Hvilke læremidler har elevene og lærerne tilgang til?

5.1.1 Elever i videregående skole har i større grad enn elever i grunnskolen trykte lærebøker som er oppdatert etter fagfornyelsen

Figur 4 Tilgang til læremidler som klassesett i skoleåret 2023/24



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. «Hvilke av følgende læremidler har elevene hatt tilgang til som klassesett/lisenser i fagene du underviste i dette skoleåret?» N = 2 356 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Figur 4 viser at lærerne som har svart på vår spørreundersøkelse oppgir at elevene i grunnskolen har stor tilgang til *digitale* læremidler i fagene de underviser i. 95 prosent har tilgang på digitale læremidler i alle eller noen fag, mot 84 prosent i videregående skole. Både i grunnskolen og videregående skole svarer om lag halvparten av lærerne at elevene har digitale lærebøker eller e-bøker i noen eller alle fag. E-bøker tilsvarer en trykt bok, men er i et digitalt format som kan lastes opp og leses på en digital enhet.⁵³

Respondentene i videregående skole oppgir i større grad at elevene har tilgang på *trykte* læremidler i alle fag i fagene de underviser i enn i grunnskolen. Halvparten av lærerne i videregående skole oppgir at elevene har oppdaterte, trykte læremidler i alle fag, mot 12 prosent av lærerne i grunnskolen. 67 prosent av lærerne i grunnskolen oppgir at de har oppdaterte læremidler i noen fag i grunnskolen.

Det er forholdsvis vanlig å bruke trykte lærebøker fra før fagfornyelsen i grunnskolen. 55 prosent av lærerne oppgir at de gjør dette i *noen fag*, og 8 prosent i *alle fag*.

I *Spørsmål til Skole-Norge* høsten 2024 svarer 26 prosent av skolelederne i grunnskolen at de har kjøpt inn nye læremidler tilpasset de nye læreplanene i under halvparten av fagene. Blant skolelederne i videregående skole er det 9 prosent som svarer det samme.

I noen fag vil det kunne være mindre problematisk å bruke lærebøker som ikke er oppdatert etter fagfornyelsen, og det vil kunne være deler av gamle læreverk som er like relevante etter fagfornyelsen. Vi har i undersøkelsen latt det være opp til lærerne å vurdere hva det vil si at læremiddelet er oppdatert etter endringer i læreplanene.

⁵³ Biblioteket for tilrettelagt litteratur. *Tibi – Biblioteket for tilrettelagt litteratur*

En analyse av sammenhengen mellom lærernes svar på om de har oppdaterte trykte lærebøker og/eller digitale læremidler (se vedlegg 2), viser at:

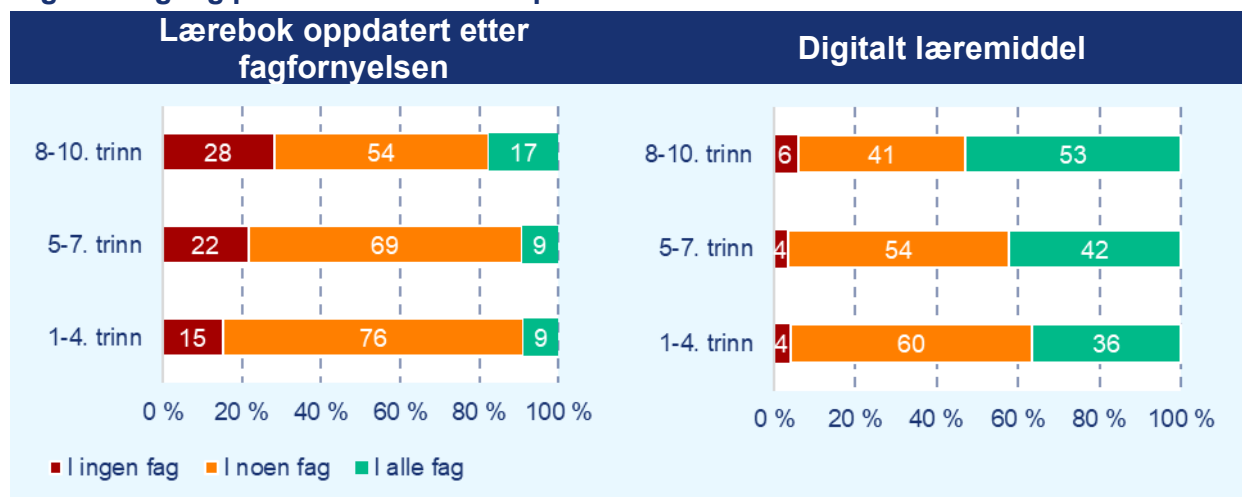
- det vanligste er at lærerne i **grunnskolen** svarer at elevene har trykte læremidler i noen fag og digitale læremidler i noen fag (39 prosent). 25 prosent av lærerne oppgir at de har digitale læremidler i alle fag og trykte lærebøker i noen fag. 7 prosent av lærerne oppgir at de har både trykte og digitale læremidler i alle fag;
- det vanligste for lærerne i **videregående skole** er at elevene har både oppdaterte, trykte lærebøker og tilgang til digitale læremidler i alle fagene de underviser i (28 prosent). 16 prosent oppgir at de har kombinasjonen trykte lærebøker i alle fag og digitale læremidler i noen fag. 18 prosent av lærerne svarer at elevene har trykte lærebøker i noen av fagene de underviser i, og tilgang til digitale læremidler i noen av fagene.

Spørreundersøkelsene viser ikke vesentlige forskjeller i tilgang til oppdaterte trykte lærebøker og digitale læremidler mellom lærere med mange elever med **nynorsk** i sin klasse og lærere med i hovedsak bokmåselever, verken i grunnskolen eller i videregående skole (se vedlegg 2). Noregs Mållag og Målungdommen peker på at det ikke finnes oversikter over hvilke læremidler som finnes på begge målformer.⁵⁴ De oversiktene Utdanningsdirektoratet, har hatt er basert på egenrapportering fra leverandørene. Mållagene har erfart at denne rapporteringen ikke alltid stemmer. I digitale læremidler kan det være nynorske hovedsider, mens blant annet oppgaver ikke er på nynorsk. Mållagene har også fått tilbakemelding om skoleeiere som ikke kjøper inn flere nynorske læremidler når antallet nynorskelever øker på en skole. Se punkt 7.2.4 om utgivelser på nynorsk.

5.1.2 Tilgangen på læremidler varierer med klassetrinn i grunnskolen

Undersøkelsen tyder på at det varierer med klassetrinn hvilke typer læremidler elevene har tilgang til.

Figur 5 Tilgang på læremidler fordelt på trinn



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i grunnskolen. «Hvilke av følgende læremidler har elevene hatt tilgang til som klassesett/lisenser i fagene du underviste i dette skoleåret?» N = 2 356 (lærebok) og 1 577 (digitalt læremiddel).

Figur 5 viser at blant lærerne som underviser ungdomsskoleelevene (8.–10.trinn) finner vi den største andelen av respondentene som oppgir at de ikke har oppdaterte trykte lærebøker i noen av fagene de underviser i. 28 prosent av lærere på 8–10. trinn svarer dette. Andelen her er lavere i de lavere

⁵⁴ Intervju med Noregs Mållag og Norsk Målungdom 4. mars 2024

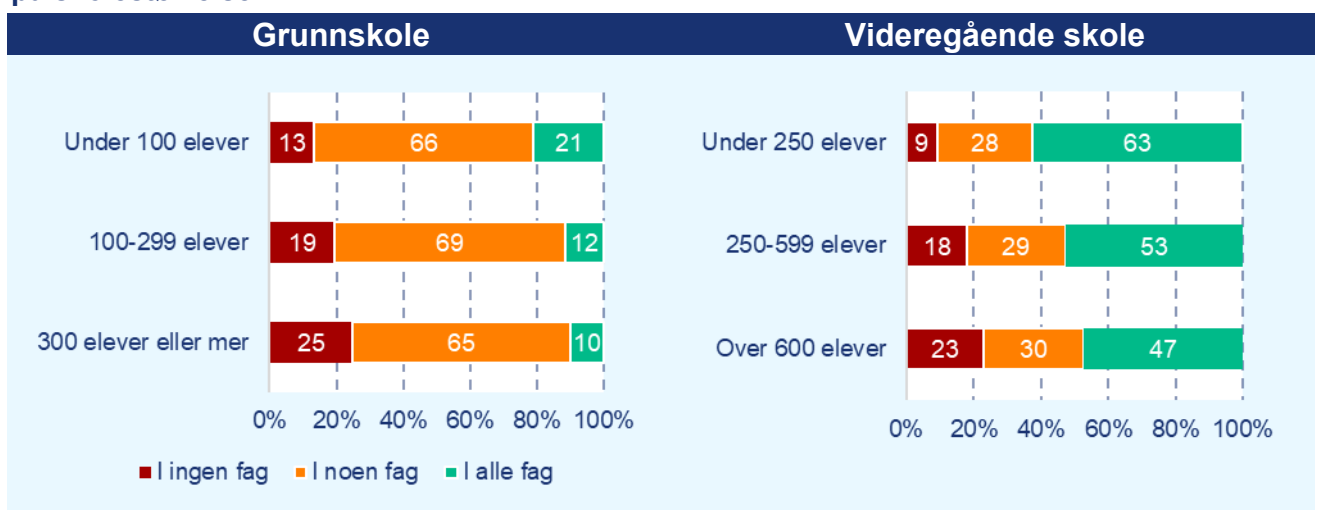
klassetrinnene i grunnskolen. For eksempel svarer 15 prosent av lærerne på 1.–4. trinn at elevene ikke har oppdaterte, trykte lærebøker i noen fag.

Andelen lærere som oppgir at de har digitale læremidler i alle fag øker med årstrinn. Blant lærerne i vår spørreundersøkelse som underviser på 8.–10. trinn, oppgir 53 prosent at de har digitale læremidler i alle fagene de underviser. Blant lærere som underviser på 1.–4. trinn svarer 36 prosent av lærerne det samme.

5.1.3 Elever ved større skoler har færre trykte og flere digitale læremidler enn elever ved mindre skoler

Undersøkelsen tyder på at oppdaterte, trykte læremidler er noe mindre tilgjengelig på større skoler.

Figur 6 Tilgang på trykt lærebok som klassesett, oppdatert etter fagfornyelsen, fordelt på skolestørrelse



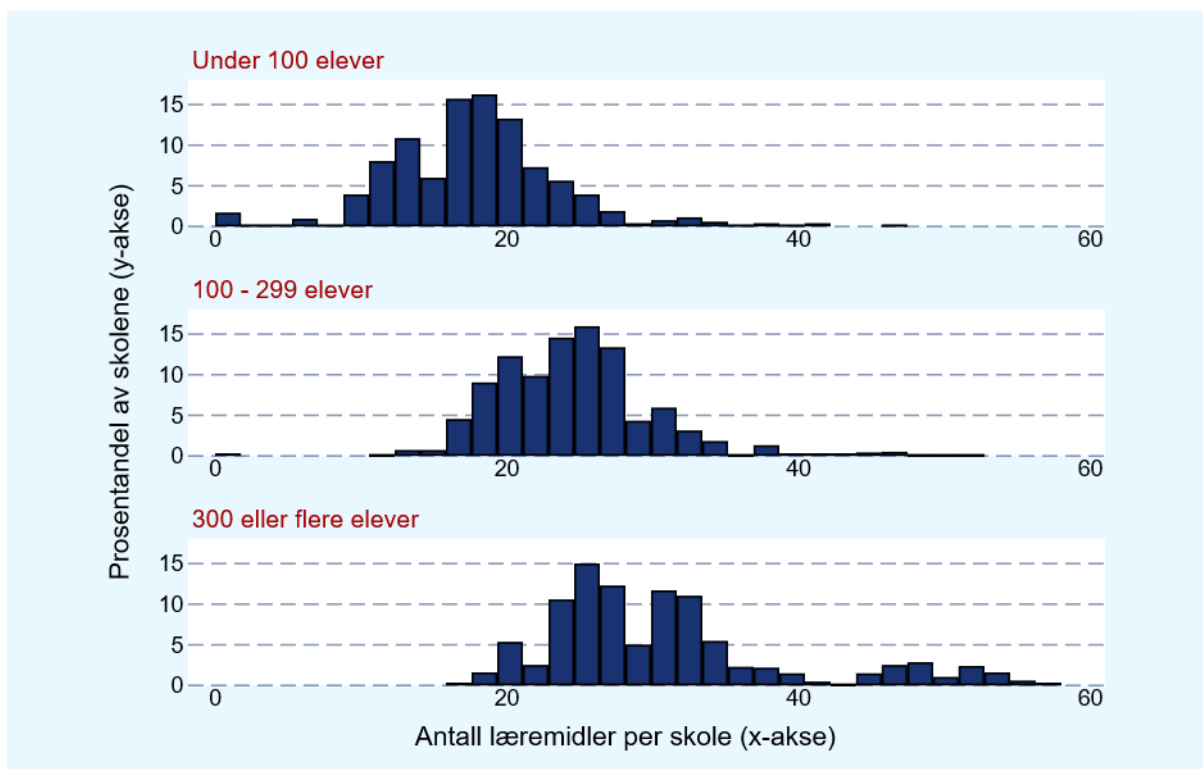
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. «Hvilke av følgende læremidler har elevene hatt tilgang til som klassesett/lisenser i fagene du underviste i dette skoleåret?» Figuren viser resultatene for svarkategorien «Trykt lærebok oppdatert etter fagfornyelsen». N = 2656 (grunnskole) og 1757 (videregående skole).

Figur 6 viser at lærerne ved de største skolene i mindre grad oppgir at elevene har klassesett med oppdaterte, trykte lærebøker. Det gjelder både grunnskolen og videregående skole. 25 prosent av lærerne ved grunnskoler med 300 elever eller mer, og 23 prosent av lærerne ved videregående skoler med 600 elever eller mer, svarer at elevene ikke har oppdaterte lærebøker i noen av fagene de underviser i. Ved de minste skolene er de tilsvarende tallene henholdsvis 13 og 9 prosent.

Spørreundersøkelsene til lærere viser ingen vesentlige forskjeller i tilgangen til digitale læremidler basert på skolestørrelse. Tall på innlogginger via Feide viser imidlertid at skolestørrelse har betydning for *hvor mange* digitale læremidler skolene bruker: Større skoler bruker langt flere digitale læremidler enn mindre skoler.

Tilsammen tyder dette på at digitale læremidler ved større skoler i større grad erstatter, og ikke kommer i tillegg til, trykte læremidler.

Figur 7 Antall læremidler⁵⁵ elever i grunnskolen har logget inn i, per skole og etter skolestørrelse i 2023/24



Kilde: Data fra Sikt – analysert av Riksrevisjonen.

Figur 7 viser at i skoleåret 2023/24 brukte et stort flertall av de minste grunnskolene færre enn 20 forskjellige læremidler/læringsressurser gjennom Feide. Til sammenligning logget et stort flertall av de største grunnskolene seg på mellom 20 og 40 læremidler/læringsressurser. Det er tilsvarende forskjeller på videregående skole (se vedlegg 2).⁵⁶

Det er flere mulige grunner til at større skoler bruker flere digitale læremidler:

- Større skoler har flere elever de skal kjøpe læremidler til, noe som kan utløse stordriftsfordeler som lavere priser. De fleste av skolene som hadde mer enn 300 elever og brukte mer enn 40 læremidler i skoleåret 2023/24, holder til i Oslo. Bruk av mange læremidler må sees i sammenheng med deres bruksbaserte modell for innkjøp av læremidler, som er omtalt i punkt 7.1.3.
- Større skoler har flere lærere, med ulike preferanser for hvilke digitale læremidler de ønsker å bruke i undervisningen.
- Større skoler har flere forskjellige valgfag enn mindre skoler, noe som kan bidra til at de større skolene har behov for flere forskjellige læremidler.⁵⁷

⁵⁵ | Feide brukes benevnelsen «tjenester». Det omfatter læremidlene som er kjøpt inn til skolene, men også læringsressurser.

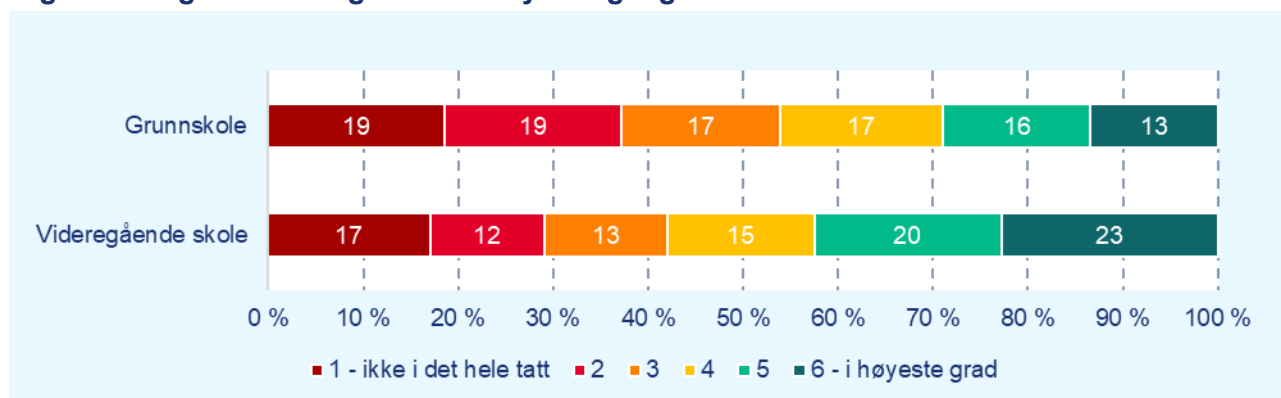
⁵⁶ | Merk at de fleste av skolene som hadde mer enn 300 elever og brukte mer enn 40 tjenester i skoleåret 2023/24 holder til i Oslo. De fleste av skolene som bruker flest ulike læremidler og læringsressurser, finner vi altså der. Dette kan trolig tilskrives AVT-modellen, en alternativ modell for finansiering av læremidler hvor skolene betaler for bruken av læremidler i stedet for årslisenser.

⁵⁷ | Utdanningsdirektoratet. (2024). *Fakta om grunnskolen 2024–2025*.

5.2 Kan lærere velge mellom trykte og digitale læremidler?

5.2.1 Rundt en tredel av lærerne opplever at de har liten mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler

Figur 8 Mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. «Jeg har mulighet til selv å velge mellom trykte og digitale læremidler i opplæringen». N = 2 354 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Figur 8 viser at forholdsvis mange av lærerne som har svart på undersøkelsen, særlig på grunnskolen, opplever lite valgmuligheter. 37 prosent av grunnskolelærerne og 29 prosent av lærerne i videregående skole har svart 1 eller 2, det vil si at de ikke kan velge mellom trykte og digitale læremidler. Figuren viser videre at det er vesentlig flere respondenter på videregående skole som opplever at de kan velge mellom trykte og digitale læremidler i fagene de underviser i: 43 prosent mener at de i stor grad har en slik mulighet (5 og 6), mot 29 prosent av lærere i grunnskolen. Det kan blant annet ha sammenheng med den åpne tilgangen til NDLA.

Også andre kilder viser at mange lærere ikke kan velge mellom trykte og digitale læremidler i sine klasserom. I undersøkelser gjennomført av Utdanningsforbundet⁵⁸, Lektorlaget⁵⁹ og Skolenes landsforbund⁶⁰ varierer andelen som svarer at de kan velge typen læremiddel fritt, mellom ca. en femdel og omtrent halvparten. Da Utdanningsforbundet spurte lærerne i 2024, svarte omtrent halvparten at de ønsker seg en 50/50-fordeling mellom trykte og digitale læremidler, men mange lærere oppgir at det ikke er tilgjengelig i alle fag.⁶¹ En undersøkelse blant medlemmene til Skolenes landsforbund i 2024 viser at det er omtrent like mange lærere som mener balansen mellom trykte og digitale læremidler er god, som mener at man baserer seg for mye på digitale læremidler. Få lærere synes det er for mye trykte læremidler.⁶²

Skolelederne har også svart på om lærerne ved deres skole har mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler. Deres svar ligger gjennomgående høyere på 6-punktsskalaen enn lærernes på samme påstand. Fra NIFUs *Spørsmål til Skole-Norge* høsten 2024 kommer det fram at om lag åtte av ti **skoleledere og skoleeiere** mener at balansen mellom trykte og digitale læremidlene er god.⁶³

Skjermbruksutvalget har i NOU 2024:20 *Det digitale (i) livet, Balansert oppvekst i skjermenes tid* anbefalt at skoleeierne og skolene sørger for god balanse mellom digitale teknologier og trykte bøker i skolene. De viser til at trykte bøker er særlig viktig når elevene skal forholde seg til mye tekst. De

⁵⁸ Utdanningsforbundet (2024). *Er læreplanen LK20/LK20S innført i norsk skule? Lærarar si vurdering*. s. 4.

⁵⁹ Lektorlaget (2022). 4 av 10 lektorer mangler fortsatt oppdaterte læremidler

⁶⁰ Skolenes landsforbund (2024). *Digitalisering*.

⁶¹ Utdanningsforbundet (2024). *Er læreplanen LK20/LK20S innført i norsk skule? Lærarar si vurdering*. s. 4.

⁶² Skolenes landsforbund (2024). *Digitalisering*.

⁶³ Bergene m.fl. (2025) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2024* s. 217

peker også på at det er behov for å begrense digitale distraksjoner i skoletiden og hjelpe elevene til å regulere skjermbruken.⁶⁴ Se mer om utvalgets vurderinger i punkt 11.3.3.

5.2.2 Elever og foreldre etterlyser bedre balanse og oversikt i læremiddelbruken

Ifølge en undersøkelse som ble gjennomført i 2023 av Proba samfunnsanalyse blant **foreldre til barn i grunnskolen**, er svært mange foreldre opptatt av å ha en god balanse mellom bruken av fysiske og digitale læremidler. Rundt 44 prosent av de foresatte mener at det er for mye bruk av digitale læremidler, men det er også 47 prosent av de foresatte som mener at det er passe mye bruk av digitale læremidler.⁶⁵

Foreldreutvalg for grunnskolen (FUG) trekker fram at foreldre opplever at digitale læremidler gjør det vanskeligere for foreldre å følge med på det barna holder på med på skolen. Mange foreldre gir uttrykk for at de får lite opplæring i bruk av de digitale enhetene barna bruker, og opplever at de blir koblet av.⁶⁶ En av fire foreldre som har besvart Probas undersøkelse, opplever at læremidler og verktøy er uoversiktlige, og foreldrene synes det er vanskelig å hjelpe eleven i skolearbeidet. De gir også uttrykk for at mange elever blir utålmodige og frustrerte og «gir opp» skolearbeidet. Mange foreldre mener også at verktøyene stiller høye krav til grunnleggende digital kompetanse.⁶⁷ Det blir i rapporten pekt på at det er risiko for at dette har svekket særlig de mest utsatte barnas mulighet til å få hjelp av foreldrene i skolearbeidet.⁶⁸

Elevene ser i stor grad ut til å være fornøyde med læremidlene. Et flertall av elevene i både grunnskolen og videregående skole er tilfreds med tilgangen på lærebøker og utstyr i sine svar på Elevundersøkelsen (se vedlegg 2):

- Omkring tre av fire elever i grunnskolen (5.–10. trinn) og mer enn åtte av ti elever i videregående skole oppgir at de er «ganske fornøyd», «fornøyd» eller «svært fornøyd» med tilgangen på lærebøker og utstyr. Andelen blant grunnskoleelever som oppgir at de er «litt fornøyd» eller «ikke særlig fornøyd», er litt større enn den tilsvarende andelen elever i videregående skole.
- Andelen elever som er tilfreds med lærebøker og utstyr, har holdt seg relativt stabil i perioden 2018/19 til 2023/24.
- I denne perioden ser vi også gjennomgående at eldre barn i grunnskolen uttrykker mindre tilfredshet med læremidler og utstyr enn yngre barn. Vi ser en svak tendens til dette også i videregående skole, men forskjellene er små sammenlignet med hva vi ser i grunnskolen.

Om **elevene på videregående skole**, sier Elevorganisasjonen at det er viktig at elever og lærere får muligheten til å *medvirke* i valget av læremidler og læringsressurser for sitt klasserom.

Elevorganisasjonen gir uttrykk for at elevene ønsker læremidler i begge formater. De mener at digitale læremidler kan være et godt supplement til lærebøker, men at de ikke skal erstatte de fysiske lærebøkene. Det vil si at skolen bør beholde papirbøker i tillegg til å satse på digitale læremidler og digital kompetanse.⁶⁹ Det varierer hva elevene i videregående skole foretrekker, men organisasjonen hører fra mange at de helst vil ha de fysiske bøkene, og at de fysiske bøkene gjør lærestoffet og læringsløpet mer tydelig tilgjengelig. Elevorganisasjonen mener mangfoldet og utformingen i digitale plattformer og digitale læremidler kan gjøre skolehverdagen uoversiktlig. Elevene trenger oversikt over hva som er gjennomgått på skolen, og hva som skal skje framover.⁷⁰

⁶⁴ NOU 2024:20 *Det digitale (i) livet. Balansert oppvekst i skjermenes tid* s. 214.

⁶⁵ Uu-tilsynet (2024). *Den digitale skulen - kan alle delta på like vilkår?* s. 31. og Busch m.fl. (2023) *Erfaringer med digitale løsninger i skolen – Kartlegging og analyse av utfordringer og muligheter.* s. 2 og 35.

⁶⁶ Intervju med FUG og Opinion (2022). *Digitalisering i skolen. Foreldreundersøkelse for FUG.*

⁶⁷ Busch m.fl. (2023). *Erfaringer med digitale løsninger i skolen – Kartlegging og analyse av utfordringer og muligheter.* s. 3.

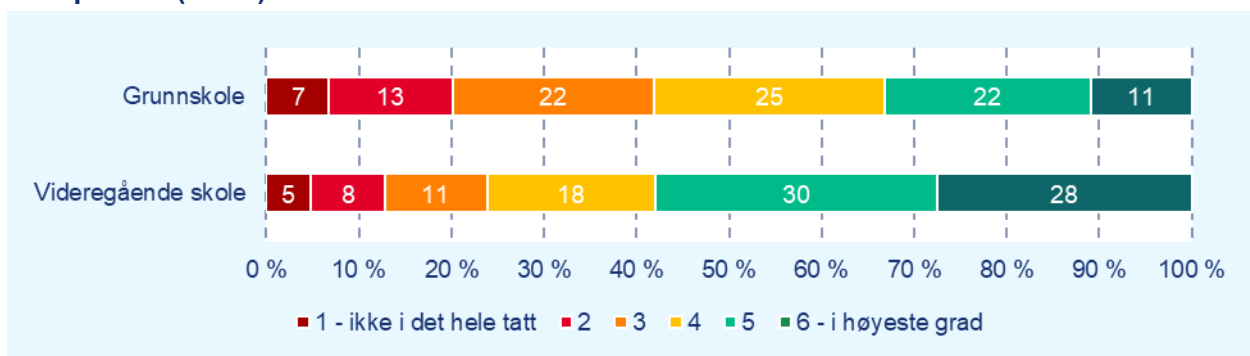
⁶⁸ Busch m.fl. (2023). *Erfaringer med digitale løsninger i skolen – Kartlegging og analyse av utfordringer og muligheter.*

⁶⁹ Elevorganisasjonen. *Politikk. Politisk maldokument, vedtatt av Elevtinget, punkt A.2.3 Læremidler.*

⁷⁰ Intervju med Elevorganisasjonen 8. april 2024.

5.3 Opplever lærere at de har de læremidlene de trenger?

Figur 9 Jeg har de læremidlene jeg trenger for å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20)



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. «Jeg har de læremidlene jeg trenger for å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20)». N = 2 354 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Figur 9 viser at mange av lærerne som har svart på spørreundersøkelsen ikke opplever å ha de læremidlene de trenger, og at det spesielt gjelder lærerne i grunnskolen. Disse resultatene er nærmere beskrevet i punkt 5.3.1 og 5.3.2.

Også **skolelederne** er spurt om lærerne deres har det de trenger for å undervise i tråd med nye læreplaner. Svarene deres tyder på at de i høyere grad mener lærerne har det som trengs.

5.3.1 Mange av lærerne i grunnskolen mener at de mangler læremidler

I grunnskolen mener omtrent 20 prosent av lærerne at de mangler læremidler (svaralternativ 1 eller 2 på skalaen). Én av tre lærere i grunnskolen opplever å i stor grad ha de læremidlene de trenger (svaralternativ 5 eller 6).

Hvis vi ser svarene til lærere i grunnskolen i sammenheng med noen av svarene ovenfor, finner vi at

- blant lærerne som svarer at de *ikke* har de læremidlene de trenger, oppgir to tredeler av lærerne at de ikke kan velge mellom trykte og digitale læremidler (1 og 2 på skalaen) – og motsatt blant dem som svarer at de har de læremidlene de trenger, svarer om lag to tredeler at de i stor grad kan velge mellom trykte og digitale læremidler
- blant lærere som svarer at de *har* de læremidlene de trenger, har flertallet oppdaterte trykte læremidler i alle fagene de underviser i (71 prosent)

Bildet er ikke entydig. Lærerne som mangler oppdaterte trykte lærebøker i fagene de underviser i, gir ikke nødvendigvis sterkt uttrykk for at de ikke har de læremidlene de trenger, men legger seg ofte midt på skalaen. Det kan bety at mange lærere kan bruke mye fra eldre læremidler eller at de forventer at de må bruke tid på å sette sammen undervisningsmateriell selv. Det kommer vi tilbake til i punkt 5.4.1.

Når lærerne i åpne svarfelt beskriver hvilke læremidler de mangler, er det læremidler i KRLE⁷¹, samfunnsfag og naturfag som nevnes særlig ofte, men det nevnes også flere andre fag, som matte, engelsk og musikk. Det er i hovedsak trykte lærebøker som etterlyses, og mange nevner også arbeidsbøker. For eksempel sier en grunnskolelærer dette:

⁷¹ Kristendom, religion, livssyn og etikk.

«Elevene har ikke lærebok eller arbeidsbok i KRLE, naturfag og samfunnsfag. De har ikke arbeidsbok i engelsk. I norsk og matematikk blir engangsbøker brukt som flergangsbok.»

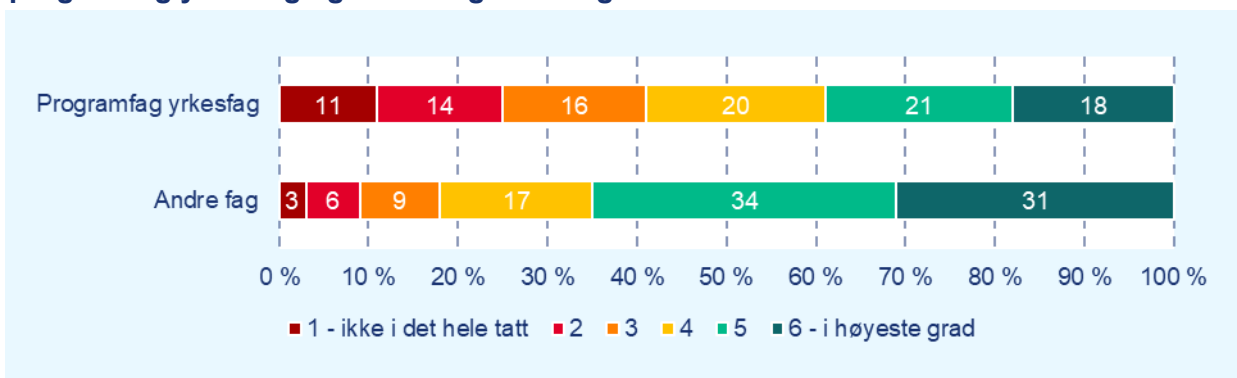
Fritekstsvarene i spørreundersøkelsen til skolelederne i grunnskolen gir inntrykk av at skolene prioriterer basisfagene som norsk, matematikk og engelsk, mens fag med færre timer og praktisk-estetiske fag nedprioriteres.

5.3.2 En av fire yrkesfaglærere mener at de mangler læremidler

Som Figur 9 viser, er de lærerne i videregående skole som har svart på spørreundersøkelsen, mer fornøyd med tilgangen på læremidler enn lærere i grunnskolen. 13 prosent av lærerne på videregående skole svarer at de i liten grad har de læremidlene de trenger (svaralternativene 1 eller 2 på skalaen). Om lag seks av ti opplever i stor grad å ha det de behøver.

Nærmere analyse viser videre at det er forskjeller mellom fagene i videregående skole, og at det særlig er mangel på læremidler i yrkesfag.

Figur 10 Lærernes vurdering av om de har læremidlene de trenger fordelt på programfag yrkesfag og andre fag i videregående skole



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i videregående skole. «Jeg har de læremidlene jeg trenger til å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20).» N = 494 (lærere som underviser i yrkesfaglig programfag) og 1 263 (lærere som ikke underviser i yrkesfaglig programfag).

Figur 10 viser at én av fire respondenter i yrkesfaglige programfag mener at de ikke har læremidlene de trenger i fagene de underviser i.⁷² Dette er en større andel enn for lærere som underviser i andre fag i videregående skole. Fire av ti lærere som underviser elever i yrkesfaglige programfag, oppgir at de har læremidlene de trenger (svaralternativ 5 eller 6) mot to av tre lærere ellers i videregående skole.

I fritekstfeltene i spørreundersøkelsen etterlyser lærerne læremidler i mange ulike fag, fra design og arkitektur til informasjonsteknologi og børsemakerfag. I noen tilfeller er det ikke utgitt læremidler i faget. I andre tilfeller skyldes mangelen at faget utvikler seg så raskt at læremidlene, og særlig de trykte, ikke blir oppdatert i tråd med utviklingen. Mangelsituasjonen kan også skyldes at skolene ikke prioriterer å kjøpe inn læremidlene, selv om de finnes på markedet. En del oppgir at læremidlene de har, er gamle. Her er tre utsagn fra lærere:

«Mangler i samtlige fag fra vg2 industrideknologi. Bruker egne kompendier. Bøkene vi har er fra 2007.»

⁷² Flere av disse lærerne underviser også i andre fag enn yrkesfaglige programfag, og svarer da på grunnlag av alle fagene de underviser i.

«Det finnes ingen digital ressurs eller lærebøker i helsesekretærfaget. De bøkene vi har, er fra 2010 og er utdaterte, slik at disse kan vi ikke benytte i dag.»

«Vi mangler bøker utviklet for bruk i kjemiprosess og laboratoriefaget. Vi benytter Prosesskjemi av Ignatowitz som et oppslagsverk. I tillegg har vi utviklet vår egen digitale lærebok, i OneNote, som er 'læremiddelet' som vi bruker mest.»

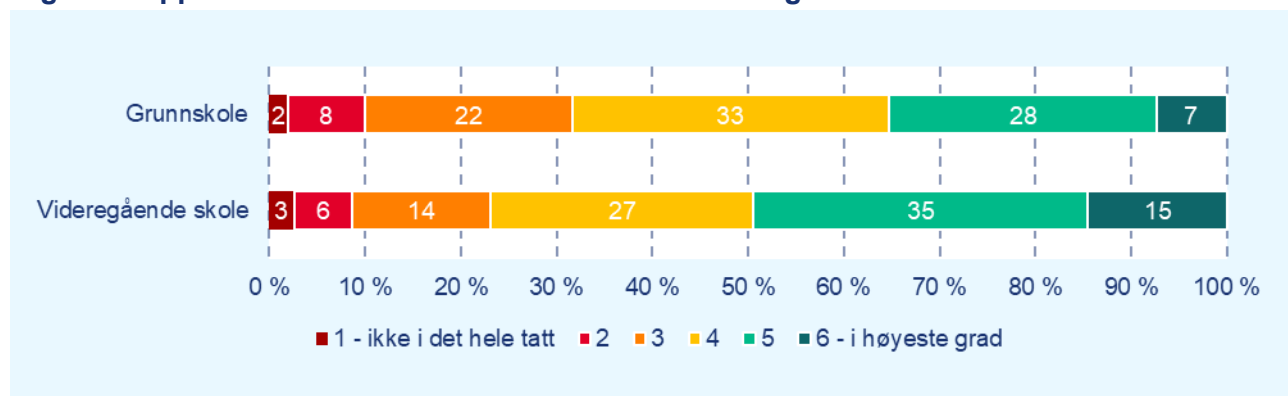
I punkt 7.2.2 belyser vi mangler på utgivelser i yrkesfag. Blant **skolelederne** i videregående skole mener mellom 80 og 90 prosent at lærerne generelt har de læremidlene de trenger, avhengig av om de svarer for vg1, vg2 eller vg3. Skolelederne er imidlertid i mye mindre grad tilfreds med læremiddelsituasjonen i fag med mindre enn 3000 elever på landsbasis (såkalte «smale fag»), som i stor grad er yrkesfag. Blant skoleledere som har svart på hva de mener om læremiddelsituasjonen i smale fag⁷³, svarer under halvparten at lærerne i stor grad har de læremidlene de trenger.

5.3.3 Lærerne er forholdsvis fornøyde med kvaliteten på læremidlene

Hva som vurderes som god kvalitet på et læremiddel bestemmes av flere faktorer. Det kan handle om blant annet pedagogisk verdi, tilpasning til læreplanen, faglig kvalitet på innholdet, brukervennlighet og relevans.⁷⁴

Lærernes oppfatning av læremidlenes kvalitet blir viktig når vi skal vurdere om de har det de trenger i klasserommet. De fleste av lærerne som har svart, opplever at læremidlene de bruker har god kvalitet.

Figur 11 Opplevelse av at læremidlene som brukes har god kvalitet



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere. «Jeg opplever at læremidlene jeg bruker har god kvalitet». N = 2 356 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Figur 11 viser at om lag 35 prosent av grunnskolelærerne har oppgitt at de er fornøyde med kvaliteten på læremidlene (svaralternativ 5 eller 6), mens halvparten av lærerne i videregående skole som har svart på undersøkelsen, mener det samme. Ti prosent av grunnskolelærerne i undersøkelsen mener at kvaliteten på læremidlene ikke er god, og det er omtrent det samme som i videregående skole (8,7 prosent).

I fritekstsvarene i spørreundersøkelsene benytter mange lærere anledningen til å kommentere kvalitet. Det vises til at kvaliteten på noen læremidler oppleves dårlig, for eksempel at innholdet oppleves som tynt og overfladisk, særlig i de digitale læremidlene. Lærerne etterlyser flere og mer varierte oppgaver, og muligheter til fordypning. Noen synes læremidlene ikke er oppdaterte eller ikke møter elevenes eller lærernes behov. For eksempel savner en grunnskolelærer et læreverk i musikk med både forslag

⁷³ 54 prosent av skolelederne svarer «ikke relevant» på spørsmålet.

⁷⁴ Utdanningsdirektoratet (2021) *Planlegg vurdering av læremidler*

til repertoar og innhold som egner seg for å jobbe med refleksjonsmålene i læreplanen. En annen lærer sier dette:

«Selv om vi har nye bøker i mine fag, så mener jeg innholdet har vært av ymse kvalitet. For eksempel i KRLE har det vært svært lite innhold i de ulike emnene. Kanskje for mange emner og lite i dybden (ref. dybdelæring). Det har vært såpass korte kapitler og merkelig innhold at det er vanskelig å henge det på noen knagger. Boken har derfor vært kun delvis benyttet. Det samme gjelder i samfunnsfag – men denne har vært vesentlig bedre.»

Flere lærere på videregående skole opplever for eksempel at læremidlene i naturfag for yrkesfag ikke er gode nok. Det vises til dårlig tilpasning og overfladiske forklaringer, temaene oppfattes som litt vilkårlige og alle læreplanmålene er ikke dekket. En lærer sier:

«I naturfag for yrkesfag savner jeg et større fokus på naturfag rettet mot det yrkesfaglige. Boken vi har, er svært tynn og med lite digitale ressurser. Savner flere relevante forsøk, flere gode oppgaver for elevene samt digitale ressurser hvor elevene kan jobbe på ulikt vis.»

Noen synes det er problematisk at læreplanene er tolket ulikt av læremiddelprodusenten og dem som lager eksamen, noe som gjør at læremiddelet ikke helt møter behovet. Enkelte trekker fram at de har nytte av stoffet som finnes hos NDLA, men andre viser til at NDLA enten ikke har stoff på deres fagområde, stoffet er mangelfullt eller ikke av god nok kvalitet.

Lektorlagets medlemsundersøkelse i oktober 2022 viser samme tendens: at de fleste lærerne er tilfredse med kvaliteten, men samtidig at noen ikke er helt fornøyde. På en skala fra 1 til 5 har nærmere 60 prosent valgt de to øverste nivåene, mens 12 prosent mener kvaliteten er dårlig.⁷⁵ NDLAs brukerundersøkelse, besvart av om lag 2 000 lærere, ga også gode tilbakemeldinger om kvaliteten på deres læremidler.⁷⁶

Det finnes få eksterne kvalitetsvurderinger av læremidler. Norske læremidler har flere ganger vunnet priser i en europeisk kåring, som antyder at de holder høy kvalitet.⁷⁷ Men ifølge GrunDig-rapportens gjennomgang av forskning, mangler det en kritisk vurdering av læremidlene som finnes på markedet: Hvor anvendelig er de for lærere? Er de tilpasset norske forhold? Og dekker de skolenes behov og kompetanseområdene i LK20?⁷⁸ Også stortingsmeldingen som lå til grunn for Kunnskapsløftet 2020, fant at det på det tidspunktet ikke forelå omfattende forskning på kvaliteten på læremidler, men at enkelte undersøkelser viste at læremidler i matematikkfaget hadde varierende kvalitet.⁷⁹

At læremidlene som brukes i skolen har god kvalitet, skal sikres gjennom at kvaliteten på læremidlene blir vurdert i forbindelse med innkjøp, se punktene 7.3, 7.4 og 11.1.1.

Produsentene selv beskriver at de sikrer kvalitet i læremidlene gjennom ulike interne prosesser. Deres egne læreplananalyser ligger til grunn for pedagogiske og innholdsmessige beslutninger. Flere produsenter samarbeider med utvalgte pilotskoler, lærere, interesseorganisasjoner og brukergrupper, som tester og gir tilbakemelding på innholdet før det lanseres. Produsentene opplyser videre at de rekrutterer forfattere med lang erfaring fra undervisning og god kjennskap til målgruppen. Disse fagpersonene har ifølge produsentene en solid forståelse av pedagogikk og praksisfeltet.

⁷⁵ Lektorlaget (2022) *Spørreundersøkelse om læremidler og digital læringsanalyse*.

⁷⁶ NDLA (2024) Brukerundersøkelse.

⁷⁷ BELMA: (Best European Learning Materials Awards) (2024). Kåringen er et samarbeid mellom IARTEM (International Association for Research on Textbooks and Educational Media), Bokmessen i Frankfurt og EEPG (European Educational Publishers Group). En internasjonal fagjury vurderer etter kriterier som tilgjengelighet/spesielle behov, utforming, faglig kvalitet og elevorientering.

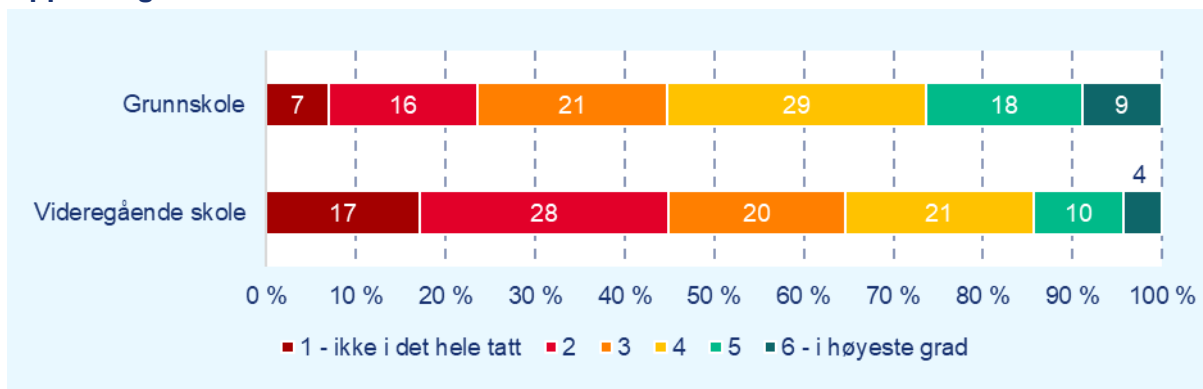
⁷⁸ Munthe mfl. (2022). *Digitalisering i grunnopplæring; kunnskap, trender og framtidig forskningsbehov*. Kunnskapssenter for utdanning, s. 114.

⁷⁹ Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*, s. 77.

5.3.4 Det mangler utstyr og materiell

Læreplanverket legger vekt på praktisk læring, blant annet ved at skolen skal la elevene utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang gjennom hele grunnopplæringen.⁸⁰ Også på videregående skole, og særlig i yrkesfagene, er utstyr og materiell en sentral del av opplæringen.

Figur 12 Lærernes vurdering av at mangel på utstyr og materiell er et hinder for opplæringen



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. «I hvilken grad opplever du mangel på utstyr og materiell som et hinder for opplæringen i faget du underviser?» N = 2 353 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Andelen lærere som opplever at de mangler utstyr og materiell, er generelt større i grunnskolen enn på videregående skole. Figur 12 viser at 27 prosent av lærerne i grunnskolen svarer at de i stor grad opplever mangel på utstyr og materiell som et hinder i undervisningen (svaralternativ 5 eller 6), mot 14 prosent av lærerne i videregående skole. Se også avsnitt om mangel på utstyr i yrkesfag nedenfor.

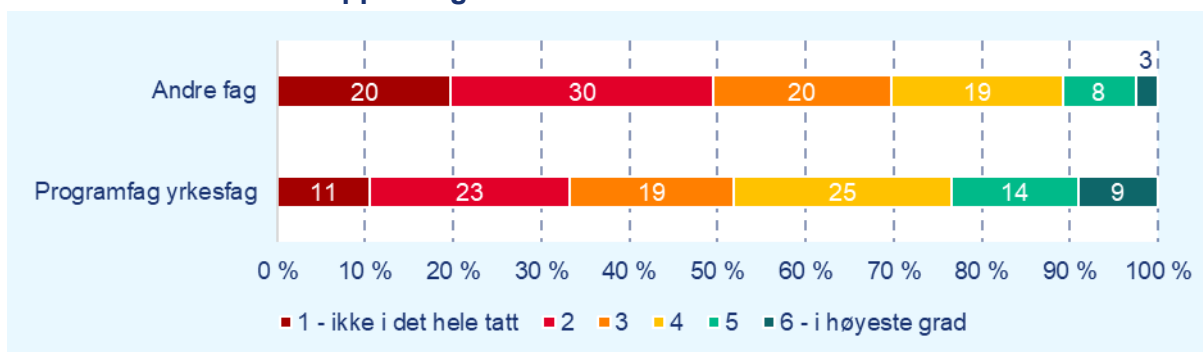
Skoleledernes vurdering av situasjonen med utstyr og materiell støtter lærernes vurderinger. Om lag 60 prosent av skolelederne i grunnskolen mener at det mangler utstyr og materiell (63 prosent i praktisk-estetiske fag og 60 prosent i øvrige fag).

Spørreundersøkelsen viser at mange lærere og skoleledere opplever at mangel på utstyr og materiell er et problem for undervisningen. Fritekstsvarene i spørreundersøkelsen viser at det for eksempel handler om mangel på verkstedutstyr i yrkesfag, musikkinstrumenter, laboratorieutstyr i naturfag, utstyr og materialer i kunst og håndverk, konkretiseringsmateriell i matte eller mikrofoner til å lage podkast.

Ved behandling av stortingsmeldingen om en mer praktisk skole, Innst. 55 S (2024–2025) til Meld. St. 34 (2023–2024), peker utdannings- og forskningskomiteen på at den tekniske utstyrsparken har forfalt, og at tilgangen til sløydssaler, skolekjøkkener og musikk- og scenesaler og lignende har blitt dårligere over en lang periode. Komiteen uttalte at utstyr er viktig for å lykkes med en mer praktisk og utforskende skole.

⁸⁰ Forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen (2017). *Forskrift om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa.*

Figur 13 Lærere i videregående skole sin vurdering av at mangel på utstyr og materiell er et hinder i opplæringen



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i videregående skole. «I hvilken grad opplever du mangel på utstyr og materiell som et hinder for opplæringen i faget du underviser?». N = 494 (programfag yrkesfag) og 1 263 (andre fag).

Figur 13 viser at lærere i yrkesfaglige studieprogram som har svart på vår spørreundersøkelse, i større grad rapporterer om mangel på utstyr og materiell enn lærere i andre fag i videregående skole. 23 prosent av lærerne i yrkesfag mener dette er et stort problem (5 og 6 på skalaen), mot 11 prosent i de andre fagene. 41 prosent av skolelederne i videregående skole oppgir at det er mangel på utstyr og materiell i yrkesfagene, og at det er større mangler i yrkesfag enn i øvrige fag (praktisk-estetiske fag (27 prosent) og teoretiske fag (22 prosent)).

Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)⁸¹ viser i intervju til at mangel på utstyr og materiell har vært en utfordring over lang tid, og at dette er godt kjent. Blant annet ble utstyrssituasjonen belyst i en undersøkelse som Utdanningsforbundet gjennomførte i 2020. Der kommer det fram at 4 av 10 yrkesfaglærere manglet utstyr som de trenger for å gjennomføre undervisningen i tråd med læreplanen. Det var blant annet dårligst stilt på elektro og teknikk og industriell produksjon, der seks av ti oppga at de manglet utstyr. Dårlige læremidler og utstyr kan ifølge SRY være demotiverende for elevene og kan påvirke gjennomføringsgraden negativt.⁸²

SRY peker på at læremidler og utstyr må ses i sammenheng. Hva som er læremidler og hva som er utstyr, glir over i hverandre ved at en del av det som man før trente på fysisk, har blitt digitalisert. Ifølge SRY står bedriftene for 50 prosent av yrkesopplæringen gjennom læretiden og er dermed en viktig partner. Det er et problem at elevene ved en del skoler må bruke utdaterte læremidler og utstyr. Da får de ikke opplæring i de verktøyene de møter og skal håndtere i læretiden i bedrift. Lærebedriftene oppgir i stadig større grad at de må lære opp lærlinger i bruk av moderne utstyr før de kan komme ordentlig i gang med læretiden.

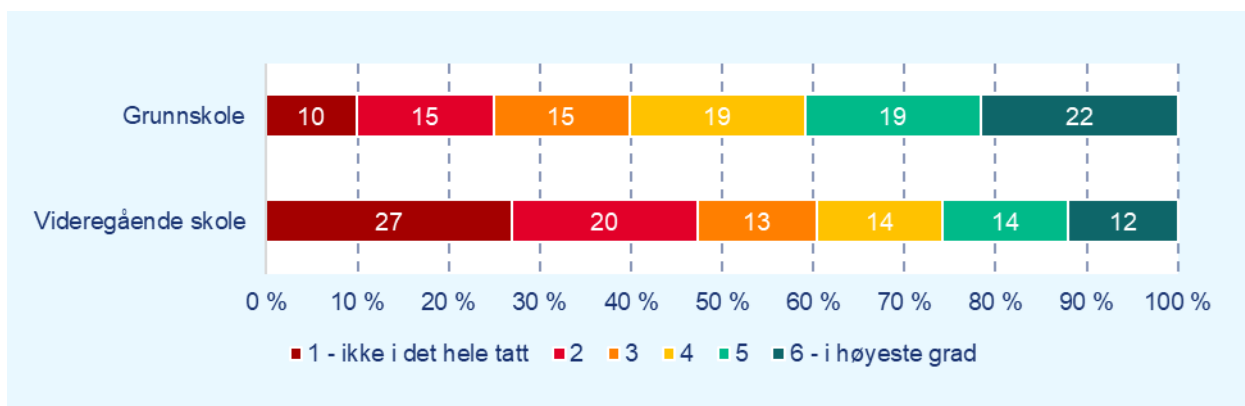
⁸¹ Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og faglige råd. *Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)*. SRY er et felles samarbeidsorgan for partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene. Rådet skal gi faglige råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen.

⁸² Intervju med SRY/FR 18. mars, 2024, Utdanningsforbundet (2020) *Utstyrssituasjonen i videregående opplæring – resultater fra en medlemsundersøkelse*. s. 6.

5.4 Hvilke konsekvenser har mangel på læremidler for lærernes arbeidssituasjon?

5.4.1 Mange lærere bruker unødvendig mye tid på å sette sammen læremidler

Figur 14 Lærernes opplevelse av at mangel på læremidler fører til unødvendig tidsbruk



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. «Jeg opplever at mangel på læremidler fører til at jeg bruker unødvendig mye tid på å planlegge undervisningen». N = 2 354 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Det framgår av Figur 14 at særlig lærere i grunnskolen opplever at mangel på læremidler gjør at planlegging tar unødvendig mye tid. 41 prosent er i stor grad enige i denne påstanden (svaralternativ 5 eller 6). 26 prosent av respondentene i videregående skole svarer det samme. Samtidig opplever nesten halvparten av de lærerne på videregående skole, at dette ikke er et problem, og 25 prosent i grunnskolen (svaralternativ 1 eller 2). Analyser viser at respondenter som er enige i denne påstanden i større grad er uenige i at de har nødvendige læremidler, enn lærere som opplever at de har de læremidlene de trenger (se vedlegg 2).

En lærer i grunnskolen sier det slik:

«Jeg savner trykte bøker i matematikk, samfunnsfag og naturfag, inklusive utvidede oppgavebøker i matematikk. Det er altfor få øvingsmuligheter i det digitale læreverket vi benytter. Blir mye 'snekring' av tilrettelagte arbeidshefter.»

Skolelederforbundet og Utdanningsforbundet har fått innspill fra sine medlemmer som utdyper dette. Innspillene viser at lærerne bruker svært mye tid på å finne og tilpasse ressurser, og på å sette sammen et undervisningsopplegg når de mangler læremidler. Lærerne er ifølge organisasjonene flinke, jobber hardt og improviserer, og denne innsatsen gjør at konsekvensene av læremiddelmangel for elevens læring ikke blir så synlig. Lektorlaget viser til at lærerne bruker tid på å legge til rette for elevene ved å organisere undervisningsmaterialet for fagene i mapper og systemer, og understreker at det ikke kan forventes at elevene klarer dette selv.

Lærere har alltid supplert læreboka med annet stoff, og internett gjør dette lettere, men Utdanningsforbundet og Lektorlaget understreker at det er tungt og arbeidskrevende å belage seg på denne arbeidsmåten. Tiden de bruker på å sette sammen læremidler, må ses i sammenheng med at lærerne også totalt sett opplever at tiden er knapp. Skolenes landsforbund viser til at en lærer som underviser i en full stilling i grunnskolen, har mellom 21 og 25 undervisningstimer i uka, som gjør at tiden er for knapp til å finne opp nye opplegg i alle undervisningstimer. Da trenger læreren materiale som lett kan brukes.

5.4.2 Mangel på læremidler gjør at mange lærere tyr til kopiering

Lærerne supplerer læremidlene de har med andre ressurser. En lærer kan for eksempel kopiere fra en annen bok enn den boka som er kjøpt som klassesett, for å supplere undervisningen eller for å tilpasse til enkeltelever. Men hvis lærere kopierer i stor utstrekning, kan det indikere at elevene og lærerne ikke har de læremidlene de trenger.

Regler for lovlig omfang av kopiering er nedfelt i avtaler med Kopinor, jf. faktaboks 4.

Faktaboks 4 Kopinoravtalen

Forvaltningsorganisasjonen Kopinor inngår avtaler på vegne av norske og utenlandske rettighetshavere, som regulerer hva som er lovlig kopiering. Avtalen for grunnsopplæringen forhandles fram med KS, men det er kommuner og fylkeskommuner selv som inngår avtalene. Avtalen inkluderer alt utgitt materiale (tekst, noter, bilder og illustrasjoner), og alle former for mangfoldiggjøring (skanning, utskrift, nedlasting og kopiering). Gjeldende avtaleperiode går fra 2022 til 2025 og alle kommunene og fylkeskommunene er med. For 2023 mottok Kopinor ca. 176 millioner kroner i vederlag for skolekopiering for grunnskoler og videregående opplæring. Dette vederlaget går tilbake til rettighetshaverne.⁸³

Sentrale krav

Avtalen gir den enkelte ansatte og elev adgang til å kopiere og bruke alt utgitt, beskyttet materiale, innenfor visse rammer:

- Fra bøker kan det kopieres inntil 15 prosent av sidetallet, men likevel en hel novelle eller et helt kapittel eller lignende avsnitt.
- Fra vitenskapelige tidsskrifter kan det kopieres inntil to artikler fra samme nummer, men ikke mer enn 25 prosent av sidetallet.
- Fra aviser, ukeblader, tidsskrifter osv., samt for materiale som lovlig er lagt ut på åpne internettsider, kan det kopieres uten omfangsbegrensninger.

Avtalen forutsetter at kopiering skal ha preg av å være et supplement, og ikke erstatte kjøp. Videre forutsettes det at kopieringen er for intern bruk, ikke brukes fast over tid eller har et «forlagsmessig preg».

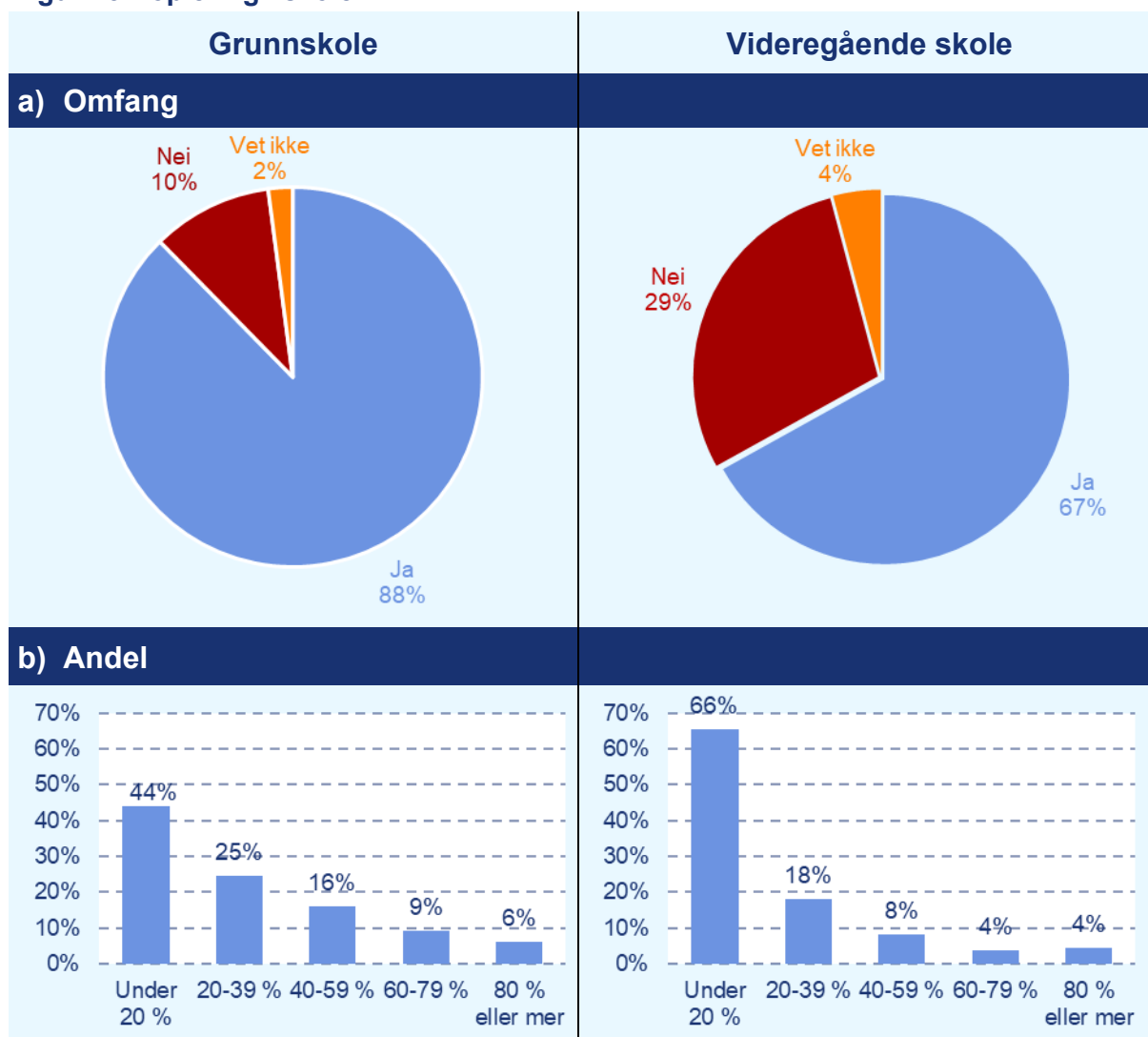
Kilde: Kopinoravtalen for kommuner og fylkeskommuner⁸⁴, intervju med Kopinor 15. april 2024.

Vi har spurt lærerne om de i skoleåret 2023/24 har kopiert/skannet deler av en trykt lærebok eller tatt utskrift/lastet ned fra et digitalt læremiddel, som et supplement til de læremidlene som er kjøpt inn.

⁸³ Vederlagsmidlene fordeles på ulike måter. Blant annet mottar Norsk faglitterær forfatter- og oversetterforening (NFFO) kollektive vederlagsmidler. Midlene går inn i et faglitterært fond, og mesteparten deles derfra ut som stipend til faglitterære forfattere og oversettere.

⁸⁴ Kopinor. *Kopinor-avtaler for skole og undervisning*

Figur 15 Kopiering i skolen



Kilde: Spørreundersøkelse til lærere. «Som et supplement til læremidlene som er kjøpt inn til elevene, har du det siste skoleåret kopiert/scannet deler av en trykt lærebok eller tatt utskrift/lastet ned fra et digitalt læremiddel?» og «Hvor stor del av læremiddelet vil du anslå at du typisk kopierte/scannet/tok utskrift/lastet ned (fra annet læremiddel enn NDLA)?» N = 2 354 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

Figur 15 viser at et flertall av lærerne som har svart, 88 prosent av lærerne i grunnskolen og 67 prosent av lærerne i videregående skole, svarer *ja* på at de kopierer læremidler.⁸⁵

Figur 15 b) viser at blant grunnskolelærere som oppgir å ha kopiert fra et læremiddel, svarer til sammen 55 prosent at de har kopiert 20 prosent eller mer av et læremiddel. Tilsvarende andel i videregående skole er 34 prosent. Å kopiere over 20 prosent av et læremiddel overstiger hovedregelen i Kopinoravtalen på 15 prosent.⁸⁶ Nærmere analyser viser at andelen er høyest blant lærere på 1.–4. trinn (63 prosent, se figur i vedlegg 2). Lærere som oppgir at de ikke har trykte lærebøker i noen av fagene de underviser i, er de som kopierer mest (se figur i vedlegg 2).

Kopinor gjennomfører undersøkelser av blant annet omfang og årsaker til kopiering som ledd i vederlagsberegningen. Deres undersøkelser viser blant annet at lærere kopierer når lærebøker er

⁸⁵ Det var i spørsmålet skilt mellom kopiering fra NDLA og andre kilder. NDLA er en åpen ressurs uten begrensninger for hvor mye lærerne kan hente ut og bruke i undervisningen. 67 prosent gjelder andre kilder enn NDLA.

⁸⁶ 15 prosent er hovedregelen, men det kan være unntak i avtalene som skoleeierne har inngått ved kjøp av læremidlet. Om skolene kan kopiere fritt fra et digitalt læremiddel eller må følge Kopinoravtalen vil være avhengig av vilkårene i abonnementet. Kopinors undersøkelser i skolen indikerer at andelen av materialet som er kopiert fra digitale kilder som er vederlagspliktige, har blitt mindre de senere årene. Reduksjonen kan skyldes at en større andel av kopieringen er basert på tillatelser i kjøpte lisenser/abonnementer, eller at materialet er lagt ut som en *Creative Commons-lisens* (CC-lisens), som betyr at det er fritt å kopiere, dele og endre. CC-lisensene er ulike. Noen gir vide muligheter, andre gir kun tillatelse til å laste ned og kopiere for eget bruk. I NDLA er materialet CC-merket.

utdaterte, og når oppgaver og annet skal tilpasses til enkeltelever. Undersøkelsen fra 2023 viser at mange lærere har et stort behov for å supplere med kopier, selv om de har et digitalt læremiddel. Videre viser undersøkelsen at lærere som har en bok som hovedlæremiddel, gjerne kopierer eller laster ned noe fra for eksempel bokas digitale støtteressurs eller fra andre digitale læremidler i tillegg.⁸⁷ Mer omfattende kopiering utfordrer ifølge Kopinor forståelsen av hva som er supplement og sekundær bruk.

5.4.3 Skolebibliotekene vil i begrenset grad kunne støtte læreren ved mangel på læremidler

Lesing er en av fem grunnleggende ferdigheter i læreplanverket, og gode leseferdigheter legger grunnlaget for å tilegne seg kunnskap også i andre fag. Skolebibliotekene skal støtte opp om dette ved å bidra til å utvikle blant annet språk- og leseferdigheter, leseyst og kritisk tenkning.⁸⁸

Evalueringen av tilskuddsordningen som ble gitt til skolebibliotek, viser at tilskuddet har blitt brukt til å øke bemanningen på skolebiblioteket og til å legge bedre til rette for at skolebiblioteket benyttes som pedagogisk verktøy og læringsarena i undervisningen. Mottakerne av tilskudd viser til at prosjektene har bidratt til at elever leser mer, og at flere elever enn tidligere leser og tar i bruk skolebiblioteket.⁸⁹

Fra NIFUs *Spørsmål til Skole-Norge* høsten 2024 kommer det fram at 69 prosent av barneskolene og kombinerte barne- og ungdomsskoler hadde skolebibliotek som var åpne fem timer eller mindre i uka. I videregående har over halvparten av skolebibliotekene åpent mer enn 21 timer i uka. I videregående skoler er over halvparten av bibliotekene bemannet med fagutdannede bibliotekarere, mot 12 prosent av barneskolene. Bibliotekarforbundet peker på at bibliotekene generelt ikke kan kompensere for mangler i læremidler slik de er utstyrt og bemannet.⁹⁰

⁸⁷ Ipsos (2024). *Kopiering i norske skoler 2023*.

⁸⁸ Opplæringsforskrifta § 11-2 Skolebibliotek. Utdanningsdirektoratet (2025). *Tilskudd til skolebibliotek 2025*. Uttlysningstekst.

⁸⁹ Hauge mfl. (2021). *Evaluering av tilskudd til skolebibliotek*

⁹⁰ Intervju med Bibliotekarforbundet 2. mai 2024.

6 Læremidler til elever med behov for særskilt tilrettelegging

Elever har ulike evner, erfaringer, modning, interesser og utfordringer. Skolene må vurdere konkret om det er behov for å tilpasse læremidlene, eller om eleven har behov for andre læremidler enn de andre elevene.

Særskilt tilrettelegging handler om at skolen skal tilpasse det pedagogiske tilbudet etter elevenes behov og forutsetninger. Elever som trenger ekstra støtte, skal få det gjennom den tilretteleggingen som er nødvendig for å gi et inkluderende og likeverdig tilbud.⁹¹

Sentrale føringer:

- Skolen skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler (opplæringslova § 15-6).
- Skoleeierne skal sørge for at opplæringen er tilpasset, det vil si at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen uavhengig av forutsetninger, og at alle skal få utnyttet og utviklet evnene sine (opplæringslova § 11-1).
- Der eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må skolen sette i verk tiltak og vurdere om dette er tilstrekkelig eller om eleven kan trenge individuell tilrettelegging (opplæringslova § 11-2).
- Departementet skal sørge for at det blir utarbeidet lærebøker og andre læremidler for individuelt tilrettelagt opplæring (opplæringslova § 11-14).
- Utdannings- og forskningskomiteen uttalte i Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen) at en av de viktigste oppgavene for skolen er å sikre at alle elever kan få utvikle sitt potensial, både faglig og kreativt. Elever lærer på ulike måter, og like viktig som et mangfoldig fagtilbud er at skolene tar i bruk et mangfold av pedagogiske metoder.
- Digitale læremidler og informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger (IKT) skal være universelt utformet (likestillings- og diskrimineringsloven § 18).

6.1 Har elever med behov for særskilt tilrettelegging de læremidlene de trenger?

6.1.1 De fleste lærere har elever med behov for særskilt tilrettelegging

De fleste elever kan følge ordinært undervisningsopplegg og bruke «vanlige» læremidler, mens andre vil ha behov for et individuelt tilpasset opplegg. De kan blant annet ha behov for tilpassede læremidler.

Retten til tilrettelegging avhenger ikke av at det er stilt en diagnose eller finnes en medisinsk årsak til tilretteleggingsbehovene. Elevenes tilretteleggingsbehov er ulike, som beskrevet i faktaboks 5.

Tilpasset læremiddelbruk er en av flere måter læreren kan legge til rette undervisningen på.

⁹¹ Opplæringsloven kapittel 11, Utdanningsdirektoratet (2024) *Tilrettelegging for barn og elever med behov for ekstra støtte*

Faktaboks 5 Ulike tilretteleggingsbehov

Funksjonsnedsettelse⁹²

Blant de varige alvorlige, men sjeldnere tilstandene er sansetap, som **syns- og hørselshemming**, og ulike bevegelses- og utviklingshemninger. Nøyaktig hvor mange barn som har sansetap og andre funksjonsnedsettelse, er ikke registrert. Foreningen Foreldre til blinde barn oppgir at omtrent 60–70 elever bruker punktskrift, mens langt flere har en type synshemming. Hørselshemmedes landsforening viser til at på landsbasis har ca. 1 800⁹³ barn en oppdaget hørselsnedsettelse. Av disse er det flest talespråklige, men også barn som bruker tegnspråk⁹⁴.

Til de varige, omfattende diagnosene hører også **autismespekterdiagnoser**.⁹⁵ Autisme er en fellesbetegnelse for ulike utviklingsforstyrrelser i nervesystemet.⁹⁶ Det er en spektrumsdiagnose med mange felles kjennetegn, men med ulike grader og varianter. Autisme gir utslag i for eksempel utfordringer med sosial kompetanse, kommunikasjon og forståelse, samt sensoriske ferdigheter. Samtidig kan autismen innebære mange styrker, som stort lærepotensial. Ifølge Autismeforeningen viser forskning at så mange som én prosent av befolkningen kan befinne seg på autismespekteret.

Ifølge ISAAC er om lag 16 000–17 000 mennesker i Norge uten funksjonell tale på grunn av utviklingsmessige vansker. Flere diagnoser kan føre til disse utviklingsmessige vanskene, herunder autisme, cerebral parese, Downs syndrom og multifunksjonshemming.⁹⁷ Denne gruppen kan ha behov for *alternativ og/eller supplerende kommunikasjon (ASK)*⁹⁸ for å gjøre seg forstått, og de trenger læremidler som bruker dette.

En del elever har også sammensatte vansker, for eksempel at de i tillegg til en synshemming har en type kognitiv svikt, eller at de sammen med ADHD har for eksempel Tourettes, autisme eller en lærevanske. Mange på autismespekteret har høy sårbarhet for å utvikle tilleggsvansker som psykiske lidelser, epilepsi og søvnvansker.

Mer høyfrekvente funksjonsvariasjoner og -vansker

Blant de høyfrekvente tilstandene er ulike lærevansker, herunder **dysleksi, dyskalkuli og utviklingsmessige språkforstyrrelser**. Felles for lærevanskediagnosene er blant annet at de er varige og ikke kan trenes bort. Diagnosene er ikke knyttet til intelligens. Elever med dysleksi vil streve med å «avkode tekst», med å lese og skrive, mens elever med dyskalkuli mangler en grunnleggende, matematisk forståelse. Mennesker med utviklingsmessige språkforstyrrelser vil kunne streve med å forstå hva som blir sagt, og også å uttrykke egne meninger og følelser. Om lag ti prosent av befolkningen har en lærevanske.

ADHD er en kompleks diagnose. Felles er en *senmodning av eksekutive funksjoner* i hjernen, som påvirker blant annet arbeidsminnet, evnen til å komme i gang med oppgaver og regulering av egne følelser og impulser. ADHD kan gi symptomer som uoppmerksomhet, hyperaktivitet (uro og høyt aktivitetsnivå) og impulsivitet. ADHD handler ikke om evner og intelligens, men elever med diagnosen vil lære på en annen måte enn andre. Det er anslått at om lag 3–5 prosent av befolkningen kan ha en ADHD-variant.

Også elever med særlig **stort læringspotensial**, som utgjør 10–15 prosent av elevmassen⁹⁹, vil kunne ha behov for å få sin skolehverdag tilpasset sine evner. Disse barna er typisk nysgjerrige og vitebegjærlige, de vil gjerne ta fagstoff lett, og kan derfor komme til å kjede seg på skolen.

Kilde: Intervjuer med interesseorganisasjoner og deres nettsider.

⁹² Bufdir. (u.å.). *Begreper og kunnskapsgrunnlag*. Også autisme omtales som en funksjonsnedsettelse. Ung.no (2022) *Lurer på om autisme er en funksjonsnedsettelse*.

⁹³ Hørselshemmedes landsforening oppgir ca. 140 barn per årskull. På 13 klassetrinn er da totalt anslag beregnet til 1820 elever.

⁹⁴ NOU 2023:20. (2023). *Tegnspråk for livet. Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk* s. 148: 267 elever i grunnskolen fikk da utredningen ble utgitt opplæring i og på tegnspråk

⁹⁵ Autismespekteret omfatter flere ulike beslektede diagnoser. De vanligste er barneautisme (infantil autisme), Asperger syndrom, atypisk autisme og uspesifisert gjennomgripende utviklingsforstyrrelse (PDD-NOS). Kilde: Autismeforeningen

⁹⁶ Weidle, B. (2025, 25. februar). *Autisme*. <https://sml.snl.no/versionview/2823550>

⁹⁷ ISAAC Norge. «Når barnet ikke begynner å snakke – hva gjør vi da?» *En informasjonsbrosjyre til foreldre og foresatte når barnet ikke utvikler forståelig tale*. ISAAC er en forkortelse for *International Society for Augmentative and Alternative Communication*. ISAAC er en internasjonal medlemsorganisasjon som arbeider for å bedre kommunikasjonsmulighetene for barn og voksne med omfattende kommunikasjonsvansker.

⁹⁸ Eksempler på ASK er bruk av håndtegn, fotografi, grafiske symboler eller konkrete. Handlinger, væremåter og kroppslige uttrykk som må fortolkes og tillegges mening av andre kan også omtales som ASK. I noen tilfeller vil det være hensiktsmessig å ta i bruk hjelpemidler for at personen skal forstå og bli forstått. Dette kan være kommunikasjonsbøker, tematavler eller talemaskiner. Kilde: ISAAC Norge. (u.å.). *Om Ask*. <https://isaac.no/hva-er-ask/>

⁹⁹ NOU 2016:14. (2016). *Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial* s. 8.

De fleste lærere underviser elever som kan ha behov for justerte, andre eller ytterligere læremidler enn flertallet i klassen. Omtrent 84 prosent av lærerne i grunnskolen som har svart på spørreundersøkelsen oppgir at de det siste skoleåret har hatt elever med slike behov. For videregående skole er tallet nesten 57 prosent. Vi har ikke opplysninger som forklarer hvorfor tallet er høyere i grunnskolen enn i videregående skole. Mulige forklaringer kan være, at lærerne i videregående skole ikke er klar over tilpasningsbehovet – for eksempel fordi skoleløpet er kortere, eller fordi lærerne underviser hver elev i færre fag.

Figur 16 Bakgrunn for behovet for tilrettelagte læremidler



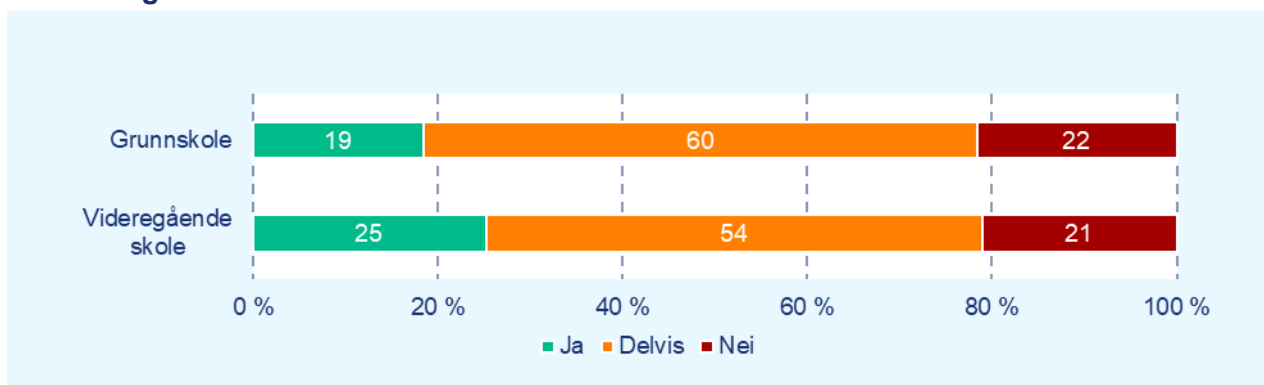
Kilde: Spørreundersøkelse til lærere. «Hva var bakgrunnen for at elevene hadde behov for andre eller ytterligere læremidler?» (Spørsmålet gikk til lærere som hadde svart ja på at de skoleåret 2023/24 har hatt elever som hadde behov for andre eller ytterligere læremidler.) N = 1 964 (grunnskolen) og 997 (videregående skole).

Som det går fram av Figur 16, svarer over 80 prosent av de lærerne som har oppgitt at de underviser elever med behov for særskilt tilrettelegging, at de har elever med ulike lærevansker. Mellom 50 og 60 prosent sier de har elever med konsentrasjonsvansker. Det betyr at det forekommer ganske ofte at læreren har elever med en eller flere av disse vanskene i klassen sin. Også elever med samspills- eller kommunikasjonsutfordringer er forholdsvis vanlig å møte på for en lærer. Om lag 27 prosent og 19 prosent av respondentene i henholdsvis grunnskole og videregående skole har undervist disse elevene i skoleåret 2023/2024.

6.1.2 Elever med særskilte tilretteleggingsbehov har i mange tilfeller ikke de læremidlene de har behov for

Lærere i grunnskolen og i videregående skole er spurt om de opplever at elever med særskilte tilretteleggingsbehov har de læremidlene de trenger for skoleåret 2023/24.

Figur 17 Lærernes opplevelse av om elever med behov for særskilt tilrettelegging har nødvendige læremidler



Kilde: Spørreundersøkelse til lærere i grunnskole og videregående skole. «Opplever du at elevene med behov for særskilt tilrettelegging har hatt tilgang på de læremidlene de har behov for dette skoleåret (2023/2024)?». N = 1 963 (grunnskole) og 995 (videregående skole).

Blant lærerne som har oppgitt at de har undervist elever med behov for særskilt tilrettelegging de siste året, svarer omtrent én av fem både i Figur 17 Lærernes opplevelse av om elever med behov for særskilt tilrettelegging har nødvendige læremidler grunnskolen og i videregående skole *nei* på spørsmålet om disse elevene får læremidlene de trenger, slik Figur 17 viser. En omtrent like stor andel svarer *ja*. Mer enn halvparten av lærerne i begge skoletyper svarer *delvis*.

Ytterligere analyser viser at jo høyere trinn de er på i grunnskolen, desto færre lærere er det som opplever at elevene med tilretteleggingsbehov får de læremidlene de har behov for. Lærere på skoler med mange elever (over 300) opplever i større grad at nødvendige læremidler mangler enn lærere på skoler med færre elever (under 100). Skolestørrelse har tilsvarende betydning i videregående skole.

Kun 5 prosent av lærerne i undersøkelsen som har elever med synshemming opplever at disse elevene har de læremidlene de trenger. For andre typer funksjonsvariasjon ligger nivået på rundt 20 prosent.

Det kan ifølge Utdanningsdirektoratet være flere forhold som bidrar til at lærerne opplever å mangle nødvendige læremidler for særskilt tilrettelegging:

- Lærerne mangler kompetanse til å vurdere hva eleven trenger av tilrettelegging.
- Lærerne mangler kompetanse til å utnytte potensialet for tilpasning i de eksisterende læremidlene.
- Det finnes tilpassede læremidler som skolen ikke har økonomiske ressurser til å kjøpe inn (se punkt 9.1.1).
- En del læremidler er ikke universelt utformet og lar seg ikke godt nok tilpasse til ulike elevers behov.¹⁰⁰

6.1.3 Utvikling av særskilt tilrettelagte læremidler skjer i hovedsak som følge av tilskudd

Læremidlene til barn med behov for særskilt tilrettelegging, unntatt de for blinde/sterkt svaksynte og tegnspråklige, som Statped har hovedansvaret for, ivaretas i utgangspunktet av det private læremiddelmarkedet.

Teknologiutviklingen har gitt nye muligheter for særskilt tilrettelagte læremidler.¹⁰¹ Våre intervjuer med bransjen og interesseorganisasjonene viser at enkelte produsenter har utviklet tilretteleggingsløsninger utover universell utforming.

¹⁰⁰ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar.2025.

¹⁰¹ Kunnskapsdepartementet (2023). *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030*

Faktaboks 6 Eksempler på tilrettelagte læremidler

- TV 2 Skole/Elevkanalen har utviklet et preferansesystem der man ved Feide kan tilrettelegge brukergrensesnitt og innhold til elevens behov. For eksempel kan man velge tobyrterstyring eller øyestyring, man kan styre hvilke tilganger elever skal ha, og man kan skjerme for forstyrrelser. Videre kan man skru av og på ledetekster etter behov, legge til grafisk tegnstøtte (ASK) m.m.
- Learnlab har verktøy hvor det er lagt til rette for samhandling, samskrivning, deling og kommunikasjon slik at alle elever kan bidra og delta i kollektivet, også anonymt. Ved hjelp av KI-støtte kan elevene gis individuelt tilpasset vurdering og tilbakemelding basert på deres bidrag i ulike læremidler og ressurser.
- Inkrement, som tilbyr læremidler i matematikk, utvikler også særskilt tilrettelagte læremidler. Dette kan være læremidler for elever som arbeider med mer grunnleggende matematikk enn det alderen tilsier, men hvor illustrasjoner og eksempler likevel er tilpasset deres alder og modenhet.

Kilde: Intervjuer med produsentene.

Statped oppgir at det som regel ikke vil være lønnsomt for læremiddelprodusentene å utvikle læremidler for elever med store behov for tilrettelegging, så på dette området forutsettes det at leverandørene får tilskudd for å kunne prioritere utvikling.¹⁰² Kunnskapsdepartementet erfarer også at få tilrettelagte læremidler produseres uten tilskudd.¹⁰³ Tilskuddet til læremidler uten kommersielt markedsgrunnlag forvaltes av Utdanningsdirektoratet. Deloitte har på vegne av Utdanningsdirektoratet gjennomført en evaluering av dette tilskuddet. På området for særskilt tilrettelagte læremidler konkluderer evalueringen blant annet med at det hvert år utvikles læremidler med støtte fra tilskuddordningen. Læremiddelprodusentene gir innspill om at det er krevende å jobbe med særskilt tilrettelegging, og at det krever betydelig innsats med usikker inntjening. Det vurderes derfor at det er lite sannsynlig at læremiddelprodusentene ville utviklet de samme læremidlene/materiellet uten at de fikk statlig tilskudd til dette. Tilskuddet og evalueringen omtales nærmere i punkt 11.1.2 og 11.2.2.¹⁰⁴

Statped lager et utvalg læringsressurser, som vil si materiale som ikke er direkte knyttet til kompetansemål, men som skal støtte opplæringen. Læringsressursene er tilpasset flere grupper elever enn blinde/svaksynte og tegnspråklige elever, som Statped produserer læremidler til. Blant annet har Statped registrert at det er stor etterspørsel etter materiale for elever med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), og har utviklet læringsressurser til denne gruppen. De lager også læringsressurser for kompetanseutvikling for «laget rundt elevene», blant annet for å vise hvordan læremidlene kan benyttes i en inkluderende praksis.¹⁰⁵ Videre er lydbøker som Statped har tilrettelagt, gjort tilgjengelige også for andre grupper enn blinde og svaksynte. Disse kan egne seg blant annet for elever med dysleksi og ADHD. Lydbøkene distribueres via Tibi (tidligere NLB – Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek), og det har gjort tilgangen enklere enn før.

6.1.4 Det er udekte behov for særskilt tilrettelagte læremidler

En behovsundersøkelse som Statped har gjennomført, viser at mange opplever at dagens læremidler ikke er tilfredsstillende for elever med spesialpedagogiske behov. Det mangler blant annet læremidler til elever med lese- og skrivevansker, nevroutviklingsforstyrrelser, matematikkvansker, kognitive vansker og språk- og kommunikasjonsvansker.¹⁰⁶

¹⁰² Statpeds svar på oppfølgingsspørsmålsspørsmål 29. januar 2025.

¹⁰³ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

¹⁰⁴ Deloitte (2024). *Evaluering av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag*.

¹⁰⁵ Intervju med Statped 14. november 2024.

¹⁰⁶ Statped. (2023). *Behovsundersøkelse*

Det etterlyses læremidler med egenskaper som bedre fremmer inkluderende praksis

At skolen «skal utvikle inkluderende fellesskap som fremmer helse, trivsel og læring for alle» er et av prinsippene for skolens praksis i overordnet del i læreplanverket. Inkluderende praksis i skolen handler om at alle elever skal oppleve at de har en naturlig plass i fellesskapet.¹⁰⁷ Undersøkelsen viser at det er behov for å utvikle *egenskapene* ved læremidler slik at de bedre og enklere kan tilpasses til mangfoldet av behov og brukes på en måte som fremmer inkludering. I blant annet fritekstsvarene fra lærerne, intervjuene med interesseorganisasjonene og Statpeds behovskartlegging kommer det fram at:

- Det er behov for læremidler som gir bedre muligheter for **nivåtilpasning**. Det betyr blant annet at elevene kan bruke det samme læremiddelet, og jobbe med samme temaet, men at innholdet og formen er tilpasset ulike ferdighetsnivåer og utfordringer. Mange lærere, både i grunnskole og i videregående skole, erfarer at de digitale læremidlene i liten grad gir mulighet til å tilpasse tekst til ønsket nivå. En lærer i grunnskolen skriver i spørreundersøkelsen:

«Det finnes lite hjelpemidler og læreverker til elever som strever med engelsk. På ungdomsskolen må man lese ned på andre trinn, og tekstene fremmer ikke motivasjon eller spiller på deres interesseområder. Ikke alle 15-åringer vil lese om dyrene på gården.»
- Det er behov for læremidler som bedre favner elevens **motivasjon og interesse**. Evnerike barn er ofte nysgjerrige og vitebegjærlige, men læremidlene kan ikke nødvendigvis tilby dyptgående stoff og forklaringer. I intervjuene og gjennom fritekstsvarene kommer det fram at en del også ønsker større variasjon i oppgaver.
- Det er et behov for mer **brukervennlighet** i de digitale læremidlene. I fritekstsvar er det flere lærere som oppgir at ulike læremidler og verktøy kan være vanskelige å få til å virke, ikke fungerer godt eller er tungvinne å bruke. Dette oppleves ekstra vanskelig når opplæringen i å bruke dem samtidig er mangelfull, og når elevenes egen motivasjon for å ta dem i bruk kan svikte.
- Det etterlyses at digitale og trykte læremidler **samsvarer bedre**; for eksempel at det finnes digitale, lydstøttede utgaver av lærebøker. Det er også et savn etter fysiske læringsressurser – for eksempel konkrete, ulike spill og oppgavebøker å skrive rett inn i for barn med konsentrasjonsvansker.

Undersøkelsen viser videre at det særlig er en utfordring å få egnede læremidler hvis du har flere tilpasningsbehov eller er i en mindre brukergruppe:

- Mållagene mener at elever som har behov for særskilt tilrettelegging, har et særlig dårlig tilbud på **nynorsk**. De peker blant annet på at for elever med dysleksi er ikke alle funksjoner, som diktering, tilgjengelige på nynorsk i Lingdys Pluss, og at Statpeds materiale hovedsakelig er på bokmål.
- Det er ikke nok læremidler for elever med **kort botid** i Norge, som har et annet morsmål enn norsk, og som i en del tilfeller henger faglig etter på grunn av tidligere mangelfull skolegang. Det er særlig en del lærere i videregående skole som opplever at dette er utfordrende. En sier:

«Vi har gradvis økende antall elever som starter videregående nesten uten grunnleggende språkkompetanse i norsk og engelsk. Enkelte kan heller ikke lese og skrive. Til disse elevene mangler vi egnede læremidler til grunnleggende språkopplæring i både norsk og engelsk. Det som finnes på skolen, er enten for språklig avansert eller for faglig avansert. Jeg vet ikke om det finnes gode læremidler tilgjengelig på det norske markedet til denne gruppa, men jeg har ikke greid å finne det. Det finnes heller ikke ressurser til å kjøpe inn egne læreverker til disse elevene.»

¹⁰⁷ Utdanningsdirektoratet (2017). *Overordnet del. Et inkluderende læringsmiljø*, Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO s. 11

- En del elever på **yrkesfag** som har ekstra tilretteleggingsbehov har dårlige muligheter for å få alternative læremidler i fag der det ikke er utgitt digitale læremidler.

Det er et sparsomt tilfang av læremidler til blinde/sterkt svaksynte og tegnspråklige elever

Det er Statped som har ansvaret for å tilrettelegge og produsere læremidler til blinde/sterkt svaksynte og tegnspråklige elever.¹⁰⁸ Statpeds produksjon av læremidler er nærmere behandlet i punkt 11.2.1.

Læremidler til blinde/sterkt svaksynte

Ifølge organisasjonene Foreldre til blinde barn og Blindeforbundet er utvalget av punktskriftbøker begrenset. Det gjelder spesielt i matematikk. Erfaringer med bruk av punktskriftmateriell og andre læremidler for elever med synsnedsettelse, som Statped hentet inn i 2023, viser for eksempel til et læreverk som finnes for seende på 1.–4. trinn, som har dokumentert god effekt på elevenes prestasjon i matematikk. Statped har kun tilrettelagt boka for 1. trinn og ett kapittel i boka for 4. trinn, som et prøveprosjekt. I Statpeds undersøkelse ble det rapportert om stor tilstedshet med kapittelet på 4. trinn, hvor mye av materialet var framstilt i 3D-print. Det kommer fram i rapporten at de vil vurdere å tilrettelegge større deler for elever med synsnedsettelser. I andre fag er utvalget noe bedre, men ikke godt.¹⁰⁹

Statped mener de i dag klarer å møte etterspørselen etter tilrettelagte læremidler til blinde/svaksynte. Dersom skolene bestiller innen søknadsfristen 20. januar,¹¹⁰ kan Statped levere til skolestart. Ved hver nye læreplan har det ifølge Statped vært noen forsinkelser, og særlig i perioden 2020–2022 var det et problem at elever måtte bruke gamle læremidler.¹¹¹

Taktile illustrasjoner er fysiske illustrasjoner som kan oppfattes ved berøring. De lages gjennom opphøyde former og streker, og kan framstille kart, diagrammer, visuelle bilder og kunst.¹¹² Brukere gir uttrykk for, både gjennom Statpeds kartlegging av erfaringer med bruk av punktskriftmateriell og Foreldre til blinde barn, at det er behov for mer taktilt materiell, og særlig flere taktile illustrasjoner i læremidlene, for å gjøre lærestoffet mer motiverende og variert. Brukerne ytrer videre ønske om figurer/modeller i 2D eller 3D, særlig i matematikk, på alle trinn.¹¹³

Punktskriftbøkene skolene får fra Statped, blir ikke i alle tilfeller tatt i bruk. Ifølge interesseorganisasjonene har dette blant annet sammenheng med at blinde eller sterkt svaksynte ikke nødvendigvis får de *samme* trykte lærebøkene som resten av klassen bruker. Organisasjonene erfarer at bruk av forskjellige læremidler gjør det utfordrende for læreren å skape et inkluderende læringsfellesskap. Det bidrar også til følelsen av å skille seg ut, som flere interesseorganisasjoner understreker at elever med særskilte tilretteleggingsbehov særlig vil unngå. Statpeds kartlegging bekrefter at elever med synsnedsettelse har et tydelig behov for å ha de samme læremidlene som klassen ellers. Studien viser imidlertid at Statped ikke alltid har rukket å tilrettelegge læremiddelet, eller at skolen har et læremiddel som ikke lar seg tilrettelegge for blinde/sterkt svaksynte.¹¹⁴

Foreldre til blinde barn erfarer at manglene ved læremidlene og øvrig tilrettelegging gjør det vanskeligere for blinde/sterkt svaksynte å komme gjennom skolesystemet med godt læringsutbytte og muligheter for deltakelse i arbeidslivet:

«Når du ikke får den tilretteleggingen du trenger, så klarer du ikke å henge med i klasseromsundervisningen. Derfra er veien kort til spesialundervisning og videre til fritak fra

¹⁰⁸ Kunnskapsdepartementet (2024). *Tildelingsbrev til Statped 2024*.

¹⁰⁹ Andersen mfl. (2023). *Erfaringer med bruk av punktskriftmateriell og andre læremidler for elever med synsnedsettelser Sluttrapport, september 2023*.

¹¹⁰ Fristen for læremidler til vg1 er 30. april.

¹¹¹ Intervju med Statped 14. november 2024.

¹¹² Statped (2024). *Punktskrift*

¹¹³ Andersen mfl. (2023). *Erfaringer med bruk av punktskriftmateriell og andre læremidler for elever med synsnedsettelser Sluttrapport, september 2023*.

¹¹⁴ Andersen mfl. (2023). *Erfaringer med bruk av punktskriftmateriell og andre læremidler for elever med synsnedsettelser Sluttrapport, september 2023*.

kompetansemål. Og så sitter du igjen med at du har gjennomført grunnskole og videregående opplæring uten å oppnå generell studiekompetanse, som du er helt avhengig av for å kunne ta høyere utdanning. Uten høyere utdanning er det få muligheter i arbeidslivet for blinde og sterkt svaksynte. De kan ikke ta seg jobb på Kiwi eller begynne å levere post.»

Læremidler på tegnspråk

Statped produserer læremidler på tegnspråk, og dette omtales nærmere i punkt 11.2.1. Et utvalg som ble nedsatt for å se på norsk tegnspråkpolitikk, har pekt på at faget norsk tegnspråk har gode læremidler, men at de er svært få. Utvalget mener at det sparsomme tilfanget av læremidler svekker norsk tegnspråk som opplæringspråk.¹¹⁵ Statped oppgir at de ikke på langt nær har kapasitet til å dekke alle temaer og behov. Det er få ansatte, og produksjonen er tidkrevende.

6.1.5 Det mangler oversikt over tilrettelagte læremidler

Undersøkelsen viser at tilrettelagte læremidler som finnes, ikke er godt nok kjent.

Utdanningsdirektoratet mener det har kommet gode læremidler ut av tilskuddsordningen, og er kjent med at det er en utfordring at det er vanskelig å få oversikt over det som finnes.

Utdanningsdirektoratet mener videre at en offentlig tjenestekatalog kan bidra til at det blir lettere å få oversikt over læremidlene som lages med støtte fra tilskuddsordningen¹¹⁶, se punkt 11.3.4.

I spørreundersøkelsene til lærere i grunnskole og videregående skole angir henholdsvis 21 og 27 prosent av lærerne ikke de kjenner til det pedagogiske materialet til Statped.

I fritekstsvarene er det flere som trekker fram at de mangler oversikt over tilgjengelige læremidler til sine elever med behov for tilrettelegging. De vet ikke hvilke læremidler som eksisterer på markedet, hvilke læremidler som passer til hvem, eller hvordan de skal brukes. Flere lærere skriver også at den manglende oversikten henger sammen med knapphet på tid.

6.1.6 Elevenes tilgang til særskilt tilrettelagte læremidler avhenger av lærernes kompetanse og støtte

Tilgangen til tilrettelagte læremidler henger sammen med kompetansen som finnes på skolen og hos læreren. Interesseorganisasjonene erfarer at kompetansen i tilrettelagt bruk av læremidler er variabel og til dels mangelfull. Det varierer hvilken kunnskap lærerne har om kjennetegn ved ulike funksjonsnedsettelse og vansker, og om hva slags tilrettelegging som vil kunne fungere. Flere organisasjoner gir uttrykk for at lærerutdanningen i for liten grad forbereder lærerne på funksjonsvariasjonene elevene kan ha, og at lærerne har lite kunnskap om konkrete utfordringer, også om forholdsvis utbredte tilstander som autisme og dysleksi.

Statpeds mandat endret seg i 2020. Samtidig skulle kommunene styrke kompetansen om de «høyfrekvente» funksjonsvariasjonene for å bedre kvaliteten i de brukernære tjenestene, blant annet pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten).¹¹⁷ Noen interesseorganisasjoner sier de er usikre på hvor grensene mellom Statpeds og PP-tjenestens ansvar går, om man vil klare å styrke kommunene tilstrekkelig, og om det framover vil kunne opprettholdes et tilstrekkelig spisskompetent, nasjonalt miljø som kommuner og fylkeskommuner kan hente kompetanse fra. En foreløpig evaluering av Kompetanseløftet tyder blant annet på at PP-tjenesten en del steder har kapasitetsutfordringer og derfor ikke har kunnet delta fullt i de prosjektene og samarbeidene som Kompetanseløftet legger opp til. Evalueringen peker også på at det ikke vil hjelpe om PP-tjenesten har god kompetanse dersom

¹¹⁵ NOU 2023:20. (2023). *Tegnspråk for livet Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk* s. 191.

¹¹⁶ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025.

¹¹⁷ Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

Hver kommune og hver fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. PP-tjenesten er sakkyndig instans og den lovpålagte instansen som skal utarbeide sakkyndige vurderinger. PP-tjenesten skal også støtte barnehager og skoler i det forebyggende arbeidet for å gi et inkluderende tilbud til barn og unge som kan ha behov for tilrettelegging, og bistår barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Kilde: Kunnskapsdepartementet (2024). *Pedagogisk-psykologisk tjeneste*.

den er bundet opp med lovpålagte oppgaver, for eksempel sakkyndige vurderinger.¹¹⁸ Når det gjelder mer spesialisert kompetanse, som synspedagoger og audiopedagoger, er det ikke stilt krav om at PP-tjenesten skal ha det, og det er ofte få av disse, ifølge Foreldre til blinde barn og Hørselshemmedes landsforbund.

Både KS, arbeidstakerorganisasjoner og interesseorganisasjoner mener det er behov for å styrke kompetansen på å *bruke* digitale læremidler i tilpasningen av undervisningen, slik at eleven i større grad kan delta i fellesskapet i klasserommene.¹¹⁹ Flere interesseorganisasjoner gir uttrykk for at elevene trenger støtte til å ta i bruk tilpassede læremidler og utstyr, men at det ikke i tilstrekkelig grad legges til rette for at lærerne får kompetanse i dette. Et eksempel gjelder elever med ADHD som kan ha nytte av verktøy som er utviklet for personer med dysleksi, men som de selv ikke umiddelbart ser nytten av. Disse elevene vil ha behov for veiledning for å bli motivert til å ta dem i bruk. Da er det viktig at læreren selv er trygg på verktøyene. Foreldre til blinde barn viser til at foreldrene selv i stor grad selv må lære seg å bruke hjelpemidler og læremidler, da lærerne ofte ikke har kompetanse i hvordan hjelpemidlene skal brukes. Opplæringslova gir rett til opplæring i bruken av blindtekniske hjelpemidler, i regi av skolen, men opplæringen fungerer ifølge organisasjonen dårlig for mange.

Utdanningsforbundet peker på at lærerne ofte opplever at de står alene i arbeidet med tilrettelegging, og at de får mye ekstraarbeid fordi de ikke har de læremidlene de trenger til å tilpasse undervisningen. Det handler både om at det ikke kjøpes inn, og om at det ikke finnes egnede læremidler. Skolelederforbundet erfarer at tilretteleggingsarbeid generelt er svært avhengig av enkeltpersoner og ildsjeler ved skolen.

6.1.7 Noen elever må ha kompenserende hjelpemidler for å få nytte av å bruke læremidler

Elever med sansetap og elever med ulike lærevansker vil kunne ha behov for hjelpemidler som *kompeniserer* for deres vanske og setter dem i stand til å bruke læremidler på like vilkår som andre elever. For eksempel er blinde/sterkt svaksynte avhengige av blindeteknisk utstyr, som *skjermleser* (programvare som fanger opp det som står på skjermen), *leselist* (en fysisk innretning som viser tekst fra skjermen i punktskrift) og *punktskriver* (som skriver ut på papir i punktskrift), med tilhørende programvare. Foreldre til blinde barn erfarer at å drifte denne programvaren fordrer kraftigere maskinvare enn den som vanligvis trengs i skolesammenheng.

Hørselshemmede barn og unge med talespråk bruker, ifølge Hørselshemmedes landsforbund, ofte mye energi på å lære fordi de anstrenger seg for å få med seg det som sies og skjer. De vil derfor kunne behøve et *lydutjevningssanlegg* som forbedrer lyden. Et slikt anlegg består av mikrofoner og høyttalere som monteres i klasserommet. Det er Nav som tildeler dette og andre løsninger som forbedrer lyd, men de håndteres ellers av kommunene.

Andre eksempler er hjelpemidler til elever uten talespråk, eller hjelpemidler for elever med lærevansker med funksjoner som diktering og opplesning, god grammatisk støtte og kraftig skrivestøtte. Flere interessorganisasjoner nevner at programmet Lingdys Pluss/Lingdys Skole er mye brukt.

I intervjuene med interesseorganisasjonene og fritekstsvarene til lærerne kommer det fram flere innspill:

- Det er til dels tungvint å få tak i hjelpemidler. Systemet er fragmentert og preget av forsinkelser og lang ventetid, og det er dårlig samordning mellom helse- og utdanningssektorene. For eksempel gir flere lærere uttrykk for at det er svært tidkrevende å få tilgang til Lingdys, og Autismeforeningen

¹¹⁸Wendelborg mfl. (2023). *Evaluering av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis Delrapport 2*, s. xiv.

¹¹⁹ Intervju med KS 14. mai 2024.

opplever at det tar lang tid når henvendelser innebærer behov for kompetanseheving knyttet til hjelpemidlene, og involverer både PPT, Statped og lærere.

- For enkelte funksjonsutfordringer er det i liten grad utviklet hjelpemidler. ADHD Norge opplever at tilgangen på nyttige hjelpemidler er begrenset og tilfeldig for deres gruppe.
- Det er ikke bestandig et klart skille mellom hva som er læremidler og hva som er hjelpemidler, noe som gjør at det heller ikke alltid er klart hva som er skolens og Navs ansvar. Dette gjelder blant annet den kraftige datamaskinen som trengs for å støtte blindeteknisk utstyr. Hørselshemmedes landsforbund opplever at kompetansen i installasjon, bruk og vedlikehold av hørselsutstyr har blitt dårligere når kommunene har overtatt ansvaret.

6.2 Er læremidlene universelt utformede?

6.2.1 Universell utforming skal bidra til at digitale læremidler kan brukes av flest mulig elever

Universelt utformede, digitale læremidler er utformet slik at de skal kunne brukes av flest mulig elever.¹²⁰ Formålet med universell utforming er å fremme likeverdig samfunnsdeltakelse, bygge ned og hindre nye digitale barrierer, og hindre diskriminering.¹²¹ Likestillings- og diskrimineringsombudet peker på at universell utforming er et hovedprinsipp mot diskriminering, og at man ikke kan la være å sørge for universell utforming ved å vise til individuelle rettigheter for tilrettelegging. Dette er kjernen i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).¹²²

Faktaboks 7 Krav til universell utforming av digitale læremidler

Regelverk

Digitale læremidler og informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger (IKT) skal være universelt utformede. Skoleeierne har ansvar for at digitale løsninger som er i bruk i skolen er universelt utformet slik det går fram av regelverket. Regelverket har vært gjeldende siden 2018 for digitale læremidler og andre digitale løsninger som er i bruk i opplærings- og utdanningssektoren.

Eksempler på sentrale krav

- Det skal finnes alternative formater til tekst, bilder og lyd. For eksempel skal tekst være supplert med lydstøtte, og videomateriale og lydelementer skal være teksten eller ha et tekstlig alternativ.
- Det skal være god farge- og kontrastbruk, og mulighet til å styre lyd og justere størrelsen på skrift og annet innhold.
- Innholdet må være kodet riktig, og komme i en meningsfylt rekkefølge. For eksempel skal overskrifter være kodet som overskrifter. Det er viktig blant annet for at læremiddelet skal kunne benyttes sammen med ulike hjelpemidler, som for eksempel skjermleser og leselist.

Kilde: Likestillings- og diskrimineringsloven § 18, forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger, WCAG-standard (WCAG-standard | Tilsynet for universell utforming av ikt)

Universelt utformede læremidler skal gi elevene muligheten til å få presentert innhold i det formatet som passer dem. Det gir videre mulighet for å tilrettelegge av undervisningen uten at man skiller seg ut.

¹²⁰ Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger § 3.

¹²¹ Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger § 1.

¹²² Intervju med Likestillings- og diskrimineringsombudet 30. april 2024.

Flere interesseorganisasjoner oppgir at universelt utformede, digitale læremidler er positivt for deres elevgrupper. Bruk av et samspill av ulike uttrykksformer som tekst, bilder og lyd og innebygde tilpasningsmuligheter gjør læremidlene tilgjengelige for flere. Selv de som ser og leser godt, kan bruke mye energi på å prosessere innhold, og vil ha nytte av å få teksten opplest samtidig som de leser den selv, eller å få visuelt eller lydbasert innhold støttet med ASK. Også den direkte, individuelle tilbakemeldingen som digitale læremidler kan gi, er positivt for mange elever.

Universell utforming gir elevene mer like muligheter for å lære, og kan ha betydning også utenfor skolehverdagen. Hørselshemmedes Landsforbund sier det slik:

«God universell utforming gjør at hørselshemmede elever kan få med seg det som foregår, og lære på en mindre energikrevende måte. God tilrettelegging og universelt utformede læremidler gjør at de kan senke skuldrene, bruke mindre energi på å lære og får mer overskudd til øvrige aktiviteter.»

Flere aktører, både leverandører og interesseorganisasjoner, påpeker at universell utforming ikke kan dekke alle elevers ulike behov for tilrettelegging samtidig. Dysleksi Norge viser til at universell utforming ikke i seg selv ivaretar behovet mange elever har for et klart, lettfattelig og godt språk. Behovet som hørselshemmede elever har for god lyd kvalitet, er heller ikke nødvendigvis ivaretatt. ADHD Norge peker på problemet med at skjermbaserte læremidler også innebærer mange mulige tidstyver og distraksjoner. Likevel mener de at digitale læremidler gir mer nytte enn de har negative konsekvenser. Alternativet til digitale læremidler – trykte lærebøker, og arbeids- og oppgavehefter på papir – kan ikke på samme måte tilpasses elevenes ulike tilretteleggingsbehov.¹²³

6.2.2 Få læremidler oppfyller alle kravene til universell utforming

Tilsynet for universell utforming av ikt (Uu-tilsynet) gjorde i 2023 en vurdering av universell utforming av læremidler, inkludert testing av et utvalg læremidler og verktøy. De overordnede konklusjonene er gitt i faktaboks 8.

Uu-tilsynet kontrollerte 11 digitale læremidler, og ingen av dem oppfylte alle kravene til universell utforming av IKT. Tilsynet fant blant annet at¹²⁴

- det digitale læremiddelet som hadde best resultat, brøt med 44 prosent av kravene som ble testet
- om lag halvparten av de digitale læremidlene som ble testet hadde brudd på minst 80 prosent av kravene som ble testet
- et av de digitale læremidlene som brøt med alle kravene i kontrollen, er brukt av nærmere 60 prosent av grunnskolene

Uu-tilsynet presiserer at det er stor variasjon i hvor omfattende bruddene er, og hvilke konsekvenser de har for elever med behov for særskilt tilrettelegging og deres bruk.¹²⁵ Det som ble testet, er ifølge Uu-tilsynet grunnleggende krav, som har vært gjeldende for utdanningssektoren siden 2018, der teknologisk kompleksitet ikke ble satt på spissen.¹²⁶

Uu-tilsynet mener årsakene til bruddene er sammensatte, og at de består av en kombinasjon av holdninger til kravene, misforståelser av kravene, kompetanse hos leverandørene, gamle plattformer og kostnader.¹²⁷

¹²³ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025.

¹²⁴ Uu-tilsynet. (2024). *Den digitale skulen – kan alle delta på like vilkår?*

¹²⁵ Uu-tilsynet. (2024). *Den digitale skulen – kan alle delta på like vilkår?*

¹²⁶ Intervju med Tilsynet for universell utforming av ikt 7. november 2024. Kravene til universell utforming av læremidler gjaldt for nye læremidler fra 1. januar 2018, mens eksisterende IKT-løsninger i opplærings- og utdanningssektoren måtte bli universelt utformet innen 1. januar 2021 Kilde: Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Innfører krav om universell utforming av IKT i utdanningen.*

¹²⁷ Intervju med Tilsynet for universell utforming av ikt 7. november 2024

Faktaboks 8 Uu-tilsynets tilsyn med universell utforming av læremidler

Uu-tilsynets overordnede vurdering:

«Samla sett konkluderer vi med at digitalisering av skulen gir store moglegheiter til læring og meistring for elevar med ulike føresetnader. Men mykje må på plass for å sikre at alle barn og unge kan delta på likeverdige vilkår.

Per i dag er utfordringa at det manglar ei heilskapleg og systematisk tilnærming for å sikre at ikkje den enkelte elev sit igjen med utfordringa med ansvaret for sin læringssituasjon når dei digitale løysingane ikkje fungerer. Dette truar retten til likeverdig opplæring og utdanning.»

Uu-tilsynets konklusjoner:

«Manglande universell utforming av digitale løysingar truar retten til likeverdig opplæring

1. Det er utfordrande for kommunar å sikre universell utforming av ikt ved innkjøp av digitale løysingar
2. Skulane manglar system og kompetanse til å ta i bruk teknologi på ein inkluderande måte
3. Ineffektiv prosess for behandling av klagesaker svekker elevane sitt diskrimineringsvern
4. Vi manglar kunnskap for å sikre at det fulle potensialet i teknologi vert realisert i undervisning»

Kilde: Rapport fra Uu-tilsynets sektortilsyn (2024): Den digitale skulen — kan alle delta på like vilkår?¹²⁸

Intervjuene våre med interesseorganisasjoner, Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Uu-tilsynet kommer det blant annet fram at det er feilkodinger i læremidlene, noe som gir problemer når blinde elever skal bruke blindeteknisk utstyr, og det er mangler knyttet til ikke-tekstlig innhold i læremidlene, som alternative presentasjoner av bilder for blinde elever, teksting av videomateriale for hørselshemmede elever osv.

I vår undersøkelse kommer det vidare fram at læremiddelprodusentene har ulike synspunkter på hvor krevende det er å ivareta kravene til universell utforming. På den ene siden er de opptatt av at kravene til universell utforming krever mye ressurser og kapasitet fra leverandørene, som særlig krever det mye av de små aktørene. På den andre siden er det også leverandører som mener kravene ikke er vanskelige å ivareta, og at kravene er nødvendige og kan gi en dytt mot å utvikle gode tekniske løsninger, som blant annet kan bidra til mer inkludering.

Gjennom informasjon fra ulike aktører kommer det fram flere typer problemer som henger sammen med forståelse og etterlevelse av kravene til universell utforming:

- Flere peker på at uklarheter rundt regelverket kan ha bidratt til at leverandørene har unngått, og kanskje fortsatt unngår, framstillinger og oppgaver som noen elever har nytte av. Dette gjelder blant annet visualiseringer som kan gi god tilrettelegging for elever med ADHD, dysleksi eller andre former for lærevansker.
- Det er eksempler på at innhold som mange elever vil ha nytte av, blir valgt bort eller avpubliseres av redsel for at de bryter kravene til universell utforming. Leverandørene mener det er dyrt å utvikle parallelle løsninger og mange ulike læringsstier tilpasset ulike elevers behov. I mange tilfeller blir det løst ved at man heller lager enklere oppgaver som er universelt utformet.
- Foreldre og elever opplever at de får for dårlig bistand når de oppdager at læremidler ikke oppfyller kravene, og at det er vanskelig å nå fram med informasjon og klager på læremidler som ikke er universelt utformet. Det tar for lang tid før påviste feil blir rettet opp i læremidlene. Elevene har gjerne blitt ferdig med skoleåret eller mer før det skjer noe.

¹²⁸ Uu-tilsynet. (2024). *Den digitale skulen – kan alle delta på like vilkår?*

7 Læremiddelmarkedet og innkjøpsprosessen

I dette kapittelet belyser vi læremiddelmarkedet og hvilke læremidler som har blitt gitt ut i forbindelse med de nye læreplanene. Vi ser også på prosessen med å kjøpe inn læremidler og hvordan lærerne involveres i prosessen.

Sentrale føringer

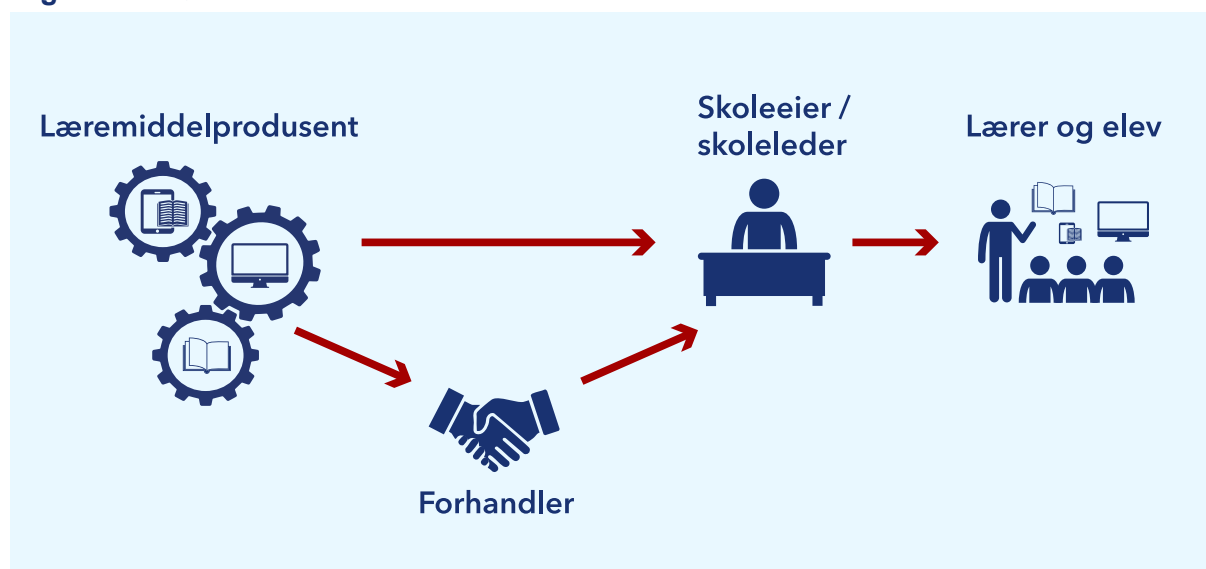
- Skolen skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler (opplæringslova § 15-6). Det er kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere som har ansvaret for at skolene har tilgang på nødvendige læremidlerå holde elevene med læremidler. Det er opp til skoleeiere og lærere å velge hvilke læremidler de ønsker å ta i bruk.¹²⁹
- Kommunen og fylkeskommunen har det juridiske og økonomiske ansvar for grunnopplæringen, jf. opplæringsloven § 28-1 og 28-2.
- Det skal brukes læremidler som foreligger på bokmål og nynorsk til samme tid og samme pris. (opplæringslova § 15-3).

7.1 Hva kjennetegner læremiddelmarkedet?

Læremiddelmarkedet i Norge består av en rekke leverandører og noen få forhandlere på tilbudssiden, og skoleeiere, skoler, lærere og elever på etterspørselssiden. Leverandørmarkedet består av store forlag, men også produsenter av utdanningsteknologi, gjerne kalt *edtech*-selskaper. Ved siden av digitale læremidler produserer disse selskapene annet digitalt innhold, verktøy og tjenester for utdanning og læring.

Figur 18 viser hvordan læremiddelprodusentene selger sine læremidler til skoleeiere og skoleledere, enten via en forhandler, eller direkte.

Figur 18 Aktører i læremiddelmarkedet



Kilde: Riksrevisjonen, bearbeidet fra Menon Economics (2023)¹³⁰.

Forhandlerleddet tilbyr et stort utvalg av læremidler samlet på ett sted, og på den måten forenkler de innkjøpsprosessen for mange skoleeiere. BS undervisning og Skolon er de to største forhandlerne av

¹²⁹ Presiseringen bygger på forarbeidene til ny opplæringslov, Prop. 57 L (2022–2023) s. 141.

¹³⁰ Høiseth-Gilje, Karttinen og Hole. (2023). *Kartlegging av betalingsmodeller for digitale læremidler*.

læremidler¹³¹. BS undervisning forhandler både trykte og digitale læremidler, mens Skolon spesialiserer seg på digitale læremidler.

Blant skoleledere i både grunnskolen og videregående svarer de fleste at alle eller tilnærmet alle innkjøpte læremidler er kjøpt gjennom rammeavtaler som kommunen har inngått med en læremiddelprodusent eller forhandler¹³². Rammeavtalene gir i de aller fleste tilfellene skolene mulighet til å velge mellom læremidler fra flere forlag eller læremiddelprodusenter. De senere årene har det vært stadig mer vanligere at skoleeierne inngår rammeavtaler direkte med en leverandør eller et forlag. Det skjer særlig i de tilfellene der kommunene ønsker å kjøpe digitale læremidler i pakkeløsninger fra en leverandør til hele kommunen sin. Statistikk fra Forleggerforeningen tyder også på at det aller meste av salget av trykte lærebøker går via en forhandler. For deres medlemmer selges 96 prosent via forhandlerleddet. Andelen digitale læremidler som selges direkte, er mye større. Tallene for Forleggerforeningens medlemmer dekker omtrent 75 prosent av markedet for digitale læremidler. Blant disse medlemsforlagene selges om lag 70 prosent av de digitale læremidlene direkte til kundene.¹³³ Tallene for digitale læremidler er imidlertid noe usikre.

Danmark, Sverige, Finland og Island har til felles med Norge at hoveddelen av læremidlene omsettes i et kommersielt marked, at læremidler er gratis for de fleste elever og at lærerne har en sentral rolle når det gjelder valg av læremidler. Likevel er det en del ulikheter mellom landene, se faktaboks 9.

Faktaboks 9 Læremiddelmarkedene i de andre nordiske landene

I **Danmark** er læremidlene i grunnskolen gratis, mens i videregående skole kan elever i noen tilfeller måtte betale en begrenset egenandel. Den danske staten stimulerer tilbuds- og etterspørselssiden blant annet gjennom «Læremiddel.dk - Nationalt Videncenter for Læremidler», som utvikler og formidler kunnskap om læremidler til skoler, lærerutdanninger og forlag.

I **Sverige** er læremidler gratis, både for grunnskole, videregående skole og voksenopplæring. Skoleloven ble revidert i 2023, og det ble presisert at elevene skal ha tilgang til lærebøker, samt andre læremidler og læringsverktøy som trengs for å utvikle kunnskap i samsvar med målene for skolen. Markedet for læremidler består først og fremst av kommersielle aktører, men også av de offentlige myndighetene og ulike organisasjoner.

I **Finland** er læremidler gratis for barn og ungdom, men voksne elever betaler selv. Det er ingen særskilte nasjonale bestemmelser om læremidler, ut over at de må bygge på læreplanen. Skolemyndighetene supplerer det kommersielle markedet med digitale og trykte læremidler.

På **Island** er læremidler i grunnskolen gratis. I videregående skole er også læremidler hovedsakelig gratis, men en del elever på yrkesfag og i voksenopplæring betaler noe selv. På Island har skolemyndighetene i oppgave å kvalitetssikre læremidlene i grunnskolen. Skolene kan også kjøpe andre læremidler enn de som er godkjent, men de har da ansvaret for å vurdere om læremidlene er i tråd med læreplanen.

Kilde: Statens offentliga utredningar (SOU:2021:70). (2021). Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap; Sveriges Riksdag. (2023). Stärkt tillgång till läromedel; og Meld. St. 28 (2015–2016). Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet.

7.1.1 Markedet er dominert av store forlag

Det norske læremiddelmarkedet er dominert av de store forlagene Gyldendal, Cappelen Damm og Aschehoug. De tre er store på både trykte og digitale læremidler. De tilbyr pakkeløsninger for

¹³¹ Oslo Economics. (2022). Markedet for digitale læremidler og læringsressurser i grunnskolen og videregående opplæring – s. 17; og BS Undervisning (u.å). Om oss. <https://www.pendel.no/footer/om-bsundervisning>

¹³² Riksrevisjonens spørreundersøkelse til skoleledere. Grunnskolen: For trykte læremidler er det 69 prosent som svarer det (pluss 13 som svarer «ja, noen innkjøp»), og for digitale er det 57 prosent (pluss 24 prosent som svarer «ja, noen innkjøp»). Videregående: For trykte læremidler er det 67 prosent (pluss 21- prosent som svarer «ja, noen innkjøp»), og for digitale er det 54,5 prosent (pluss 36,6 som svarer «ja, noen innkjøp»).

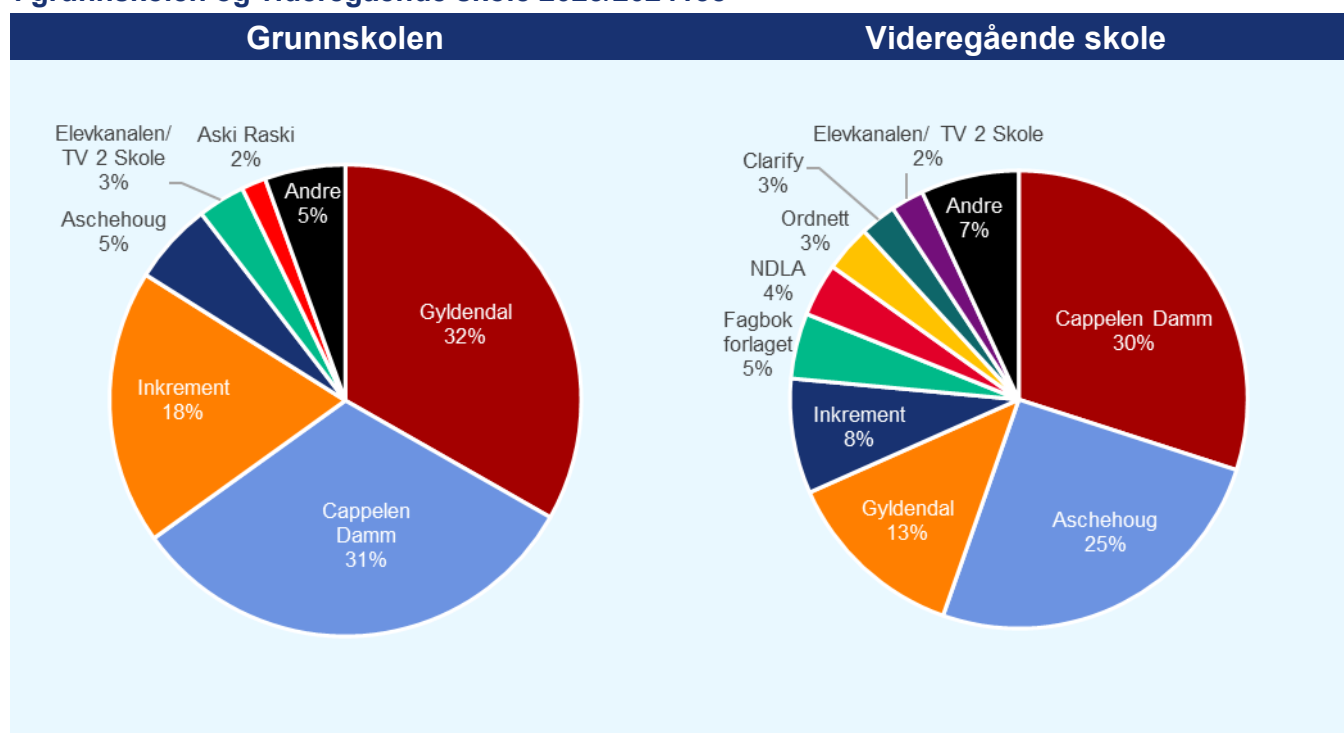
¹³³ Tall og dokumentasjon mottatt av Forleggerforeningen, se kapittel 4.

grunnskolen, med innhold for alle eller flere fag og på alle eller flere trinn samlet i en portal. Enkelte forlag tilbyr også slike for videregående skole, men i mer begrenset omfang.¹³⁴

Nasjonal digital læringsarena (NDLA) er den ledende produsenten av digitale læringsressurser for videregående opplæring i Norge. NDLA tilbyr læremidler i litt under 150 eksamensfag og er fritt tilgjengelig for alle. Til grunnskolen, og til dels til videregående skole, er det også flere mindre leverandører av digitale læremidler. Mindre forlag og IT-selskaper tilbyr ofte mer spesialiserte læremidler, rettet mot ett eller noen få fag eller en ferdighet.¹³⁵ Eksempler på slike er matematikkverktøyet Kikora og lesetreningssverktøyet Aski Raski.

Undersøkelsen av innlogginger i Feide¹³⁶ viser at de store forlagene har en sterk posisjon i læremidlermarkedet. Det samme viser Oslo Economics' undersøkelse fra 2024.¹³⁷

Figur 19 Andel innlogginger i Feide for de største produsentene av digitale læremidler i grunnskolen og videregående skole 2023/2024¹³⁸



Kilde: data fra Sikt – analysert av Riksrevisjonen

Figur 19 viser at for grunnskolen er det læremidler fra Gyldendal, Cappelen Damm og Inkrement som ble mest brukt. Til sammen står de for 81 prosent av alle innlogginger i Feide for skoleåret 2023/24, som tilsvarer 63,3 millioner innlogginger. Oversikten er ikke helt fullstendig, da man i noen tilfeller ikke må logge inn via Feide. Vår analyse av tilskuddsdata fra Den teknologiske skolesekken (fra 2019 til 2022) viser imidlertid samme tendens: Det er flest tilskuddsmottakere som har svart at de har kjøpt læremidler fra Gyldendal og Cappelen Damm gjennom tilskuddsordningen.

Oslo Economics har på vegne av Tilsynet for universell utforming av ikt (Uu-tilsynet) kartlagt skolenes bruk av læremidler og læringsressurser i grunnskolen. Deres funn stemmer godt overens med funnene i denne undersøkelsen. I tillegg fanger de opp enkelte læremidler som ikke krever innlogging i Feide, men som brukes mye. Det er blant annet NRK Skole, som 77 prosent av skolene bruker, og

¹³⁴ Tall og dokumentasjon mottatt fra Forleggerforeningen, se kapittel 4.

¹³⁵ Høiseith-Gilje mfl. (2023). Kartlegging av betalingsmodeller for digitale læremidler.

¹³⁶ Feide er den nasjonale løsningen for sikker innlogging og datadeling, hvor elever kan logge på ulike digitale tjenester med ett brukernavn og passord.

¹³⁷ Oslo Economics (2023). Bruk av digitale løsninger i grunnskolen og universell utforming av IKT.

¹³⁸ Flere av de store utgiverne har skilt flere læremidler i Feide-dataene.

Geogebra, som 50 prosent av dem bruker. I tillegg viser undersøkelsen at en stor andel skoler bruker You Tube (71 prosent), ulike deler av Microsoft Office (57 prosent), Google Maps (44 prosent) og Garageband (41 prosent) som digitale læringsressurser.

Den største forskjellen i læremiddelmarkedet mellom grunnskolen og videregående skole er at Aschehoug står for en større andel i videregående skole. Figur 19 viser at for videregående skoler er det læremidler fra Cappelen Damm og Aschehoug som ble mest brukt. Til sammen står de to for 55 prosent av Feide-innloggingene i videregående skole¹³⁹. Gyldendal står for 16 prosent, Inkrement for 7 prosent, og Fagbokforlaget for 5 prosent¹⁴⁰. Dataene om innlogginger viser at NDLA står for 4 prosent av innloggingene, men i realiteten er dette langt høyere. Det er fordi NDLA er en åpen ressurs, er det ikke behov for pålogging for vanlig bruk.

7.1.2 NDLA har en stor del av det digitale markedet for videregående skole

Nasjonal digital læringsarena (NDLA) hadde ifølge egne tall 13,2 millioner besøk på sine nettsider i 2022.¹⁴¹ Selv om tallet ikke kan sammenlignes direkte med de ovennevnte innloggingene i Feide, viser det at NDLA er en stor aktør innenfor digitale læremidler i videregående skole. De tilbyr tilgang til 17 000 læringsressurser.

NDLA ble startet i 2007, og er et oppgavefelleskap finansiert av de 14 fylkeskommunene som deltar i samarbeidet, det vil si alle fylkeskommuner bortsett fra Oslo.¹⁴² Se nærmere beskrivelse av hvordan NDLA er finansiert, i punkt 9.2.2.

NDLA har en strategi som til dels går ut på å produsere læremidler for små og smale fag der det ikke finnes så mange andre læremidler i markedet. Videre legges det vekt på høye brukertall, som gjør at de også produserer læremidler for fag med mange elever¹⁴³.

7.1.3 Bruksbaserte betalingsmodeller for digitale læremidler prøves ut

FOU-prosjektet Aktivitetsdata for vurdering og tilpassing (AVT2) var et samarbeid mellom KS, SLATE (Universitetet i Bergen), Utdanningsetaten i Oslo kommune, og kommunene Inderøy, Steinkjer og Snåsa i Trøndelag. Prosjektet har utviklet og prøvd ut et økosystem for læringsanalyse, med en bruksbasert betalingsmodell.¹⁴⁴ Tanken var at en større verktøykasse med et bredere utvalg av læremidler, vil gjøre det lettere å tilrettelegge for læring for alle elevene.¹⁴⁵

Den bruksbaserte betalingsmodellen for digitale læremidler er videreført gjennom Oslo kommunes bruksbaserte betalingsmodell og en utprøving i regi av KS.

Oslo kommunes bruksbaserte betalingsmodell

Oslo har fra skoleåret 2024/25 etablert en bruksbasert betalingsmodell for digitale læremidler, som bygger på erfaringer fra AVT2-prosjektet. Løsningen har omtrent 60 læremidler, den brukes i både grunnskolen og videregående skole, og skolene betaler kun for det som benyttes. Det er en dynamisk innkjøpsordning, der Oslo løpende vil vurdere og kjøpe inn nye læremidler ved behov.

I gjennomsnitt ble det brukt 546 kroner per elev i skoleåret 2023/24, og ifølge Oslo kommune er det samlet sett blitt verken billigere eller dyrere med bruksbasert betaling. Hensikten har heller ikke vært å bruke mindre ressurser, men få større valgmulighet og fleksibilitet i bruk av læremidler i skolen.

¹³⁹ Dette inkluderer over én million innlogginger i Unibok, som Cappelen Damm og Aschehoug eier sammen.

¹⁴⁰ Forlagshuset Vigmstad og Bjørkes e-portal er en felles innloggingsløsning for Fagbokforlaget, Akademika og Pedlex.

¹⁴¹ Nasjonal digital læringsarena (NDLA) (2023) *Årsmelding*. Antall besøk, som NDLA oppgir her, er ikke det samme som antall innlogginger, som brukes i Feide-analysene. Se nærmere beskrivelse av analyse av Feidedata i kapittel 4.

¹⁴² Nasjonal digital læringsarena (NDLA). *Hvem er vi?*, Nasjonal digital læringsarena (NDLA). (2023). *Årsmelding* I 2023 hadde de et budsjett på 98 000 000 kroner, og i 2024 var det på 102 350 000 kroner.

¹⁴³ Intervju med NDLA 13. mars 2024.

¹⁴⁴ Kunnskapsdepartementet (2023) *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030*.

¹⁴⁵ Intervju med Utdanningsetaten 5. april 2024, Oslo kommune. E-post 18.mars 2025 fra Oslo kommune med supplerende informasjon om ordningen.

Enkelte skoler kan ha økt sine utgifter til læremidler hvis de tidligere brukte svært lite på læremidler, men samtidig fått incentiver til å bruke flere læremidler i undervisningen.

Leverandørens makspris setter imidlertid et tak på utgiftene til de enkelte læremidlene. Makspris er en form for rabattordning for dem som bruker den enkelte tjenesten mye, og ligger på nivå med prisen for årslisenser.¹⁴⁶

KS prøver ut en bruksbasert betalingsmodell

KS har valgt å se på hvordan en bruksbasert betalingsmodell basert på AVT-prosjektet kan piloteres videre. I skoleåret 2025/2026 deltar åtte kommuner og en fylkeskommune. Det er avtale med 42 leverandører om 53 læremidler og ressurser.¹⁴⁷

KS mener det er viktig å se på hvordan den alternative anskaffelsesmodellen vil påvirke de pedagogiske prosessene for å velge læremidler. Det må også tas hensyn til at leverandørmarkedet ikke påvirkes for mye og for fort, noe som kan ha utilsiktede konsekvenser. Et tredje aspekt er hvordan sektoren forvalter læringsressursene når den får tilgang til alle ressursene.

KS vurderer om det skal legges til nye elementer i prosjektet, blant annet tilgang til digitale versjoner av trykte lærebøker.

KS presiserer at en bruksbasert betalingsmodell ikke er ment å være et innsparingsprosjekt. Det er et prosjekt for å få mer igjen for pengene, det vil si at kommunene skal få mer ut av anskaffelsene enn de gjør i dag. Skoleeierne skal unngå å kjøpe inn læremidler de ikke bruker eller bruker lite, og man må legge til rette for større fleksibilitet i bruken av læremidler. Piloteringen vil ifølge KS vise om modellen bidrar til økt bruk av læremidler og behov for å øke finansieringen av læremidler, og KS planlegger planlagte følgeforskning av utprøvingen av den bruksbaserte betalingsmodellen.¹⁴⁸

7.1.4 Flere forhold peker mot at læremiddelmarkedet er sårbart

Som nevnt ovenfor, er det et fåtall store aktører i markedet. Utdanningsdirektoratet beskriver at dagens norske læremiddelmarked fungerer relativt godt, da det er en god del leverandører i et begrenset marked. Myndighetenes hovedvirkemiddel rettet mot markedet, er tilskuddet til læremidler uten markedsgrunnlag, som er nærmere beskrevet i punkt 11.1.2. Tilskuddet er ifølge Utdanningsdirektoratet med på å gi grunnlag for drift for aktører som ikke ville hatt det uten tilskuddet.¹⁴⁹

Undersøkelsen viser at det er flere forhold som gjør dette markedet sårbart. Markedet for læremidler er begrenset, ved at man har et gitt antall kommuner og fylkeskommuner som kjøper læremidler til sine elever. I vår spørreundersøkelse beskrives dårlig økonomi som den viktigste årsaken til at kommuner og fylkeskommuner ikke kjøper inn nok læremidler, se punkt 9.1.1. Utdanningsdirektoratet uttrykker også bekymring for om kommunene kommer til å prioritere læremidler på sine budsjetter, i konkurranse med blant annet helse- og omsorgssektoren. Videre tyder intervjuer med forlag på at det har blitt dyrere å produsere læremidler. For digitale læremidler gjør krav til universell utforming og personvern hensyn at kostnadene øker. Flere produsenter peker på at prisene på digitale læremidler er satt lavt, og at prisene kan øke fremover.

Strengere krav til universell utforming og personvern fører videre til at anskaffelsesprosessene i kommunene blir mer kompleks. To måter å forenkle anskaffelsene på er å sentralisere innkjøpsprosessen, og å kjøpe inn læremidler fra færre aktører. Det gjør digitale pakkelsninger attraktive. Kommunene får ofte også en bedre pris når de kjøper pakkelsninger.

¹⁴⁶ Intervju med Utdanningsetaten, Oslo kommune 5. april 2024, E-post 18. mars 2025 fra Oslo kommune med supplerende informasjon om ordningen.

¹⁴⁷ Intervju med KS 14. mai 2024 og skriftlige svar 27. mai 2025; og KS. (2024). *Bli med på pilotering av bruksbaserte betalingsmodeller for læringsressurser*.

¹⁴⁸ Intervju med KS 14. mai 2024 og skriftlige svar 27. mai 2025.

¹⁴⁹ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025.

Utdanningsdirektoratet peker på at det er tegn som tyder på at det er krevende for nye aktører å etablere seg i markedet, og over tid kan en slik utvikling gjøre at man får et svekket marked med færre aktører.¹⁵⁰

NDLA er en åpen ressurs, tilgjengelig for alle. Forleggerforeningen og andre leverandører mener NDLA påvirker markedet negativt. NDLA er gratis å ta i bruk for skolene. Det gjør at mange skoler bruker det. Samtidig går en del av fylkeskommunenes læremiddelbudsjetter til utvikling og drift av NDLA. Det gjør at markedsgrunnlaget for de andre produsentene blir dårligere og at risikoen ved å investere i digitale læremidler i videregående skole blir høy. Forleggerforeningen mener at dette er grunnen til at forlagene i liten grad satser på digitale læremidler for videregående skole. Et forlag vi har snakket med opplyser at de ikke satser på heldekkende digitale læremidler for videregående skole, fordi risikoen er for høy.

Undersøkelsen viser også at at det kommer få utgivelser i deler av markedet. Disse utfordringene beskrives i neste del.

7.2 Har det blitt utgitt nye læremidler i forbindelse med de nye læreplanene?

Med innføringen av nye læreplaner kom også et behov for å anskaffe nye læremidler.¹⁵¹ Selve overgangen til nye læreplaner skjedde over tre år, fra skoleåret 2020/21 til 2022/23. I praksis skjedde innføringen av nye læreplaner i grunnskolen hovedsakelig fra høsten 2020, mens det i videregående skole skjedde innføringen over tre år. Figuren nedenfor viser en forenklet framstilling av innføringen av nye læreplaner.

Figur 20 Innføring av nye læreplaner



Kilde: Utdanningsdirektoratet.¹⁵²

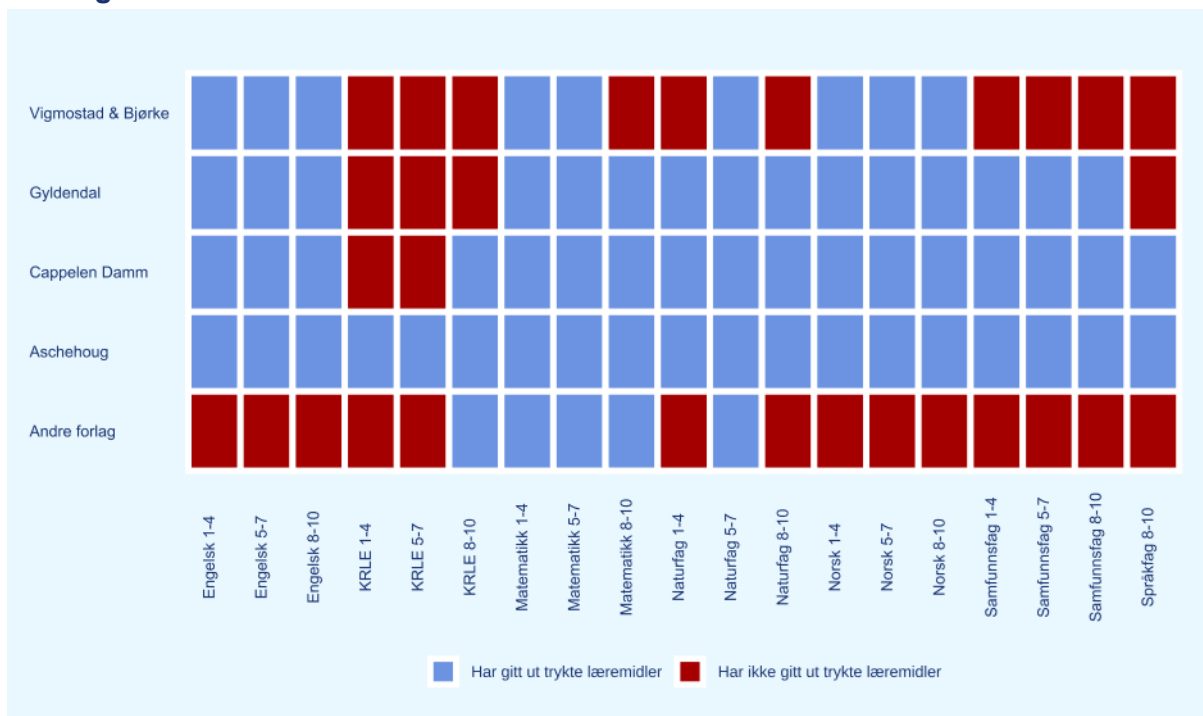
¹⁵⁰ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025.

¹⁵¹ Utdanningsdirektoratet (2023) *Sluttrapport Den teknologiske skolesekken og handlingsplanen for digitalisering i grunnsopplæringen*.

¹⁵² Detaljert versjon finnes her: Utdanningsdirektoratet. (2024). *Innføring og overgangsordninger for nye læreplaner*.

7.2.1 Det er utgitt lærebøker i alle fagkategorier, men utvalget varierer

Figur 21 Utgitte trykte læremidler i grunnskolen i perioden fra 1. januar 2020 til 23. august 2024.



Kilde: data fra Bokbasen – analysert av Riksrevisjonen.

Figur 21 viser at det er utgitt ett eller flere trykte lærebøker fra flere forlag i alle fellesfagene i grunnskolen i perioden fra 1. januar 2020 til 23. august 2024¹⁵³. Her er det viktig å merke seg at dette gjelder for trinnene oppgitt i figuren samlet. Ser vi på hvert enkelt trinn, for eksempel matematikk for første trinn, kan det være færre forlag som har gitt ut læremidler.

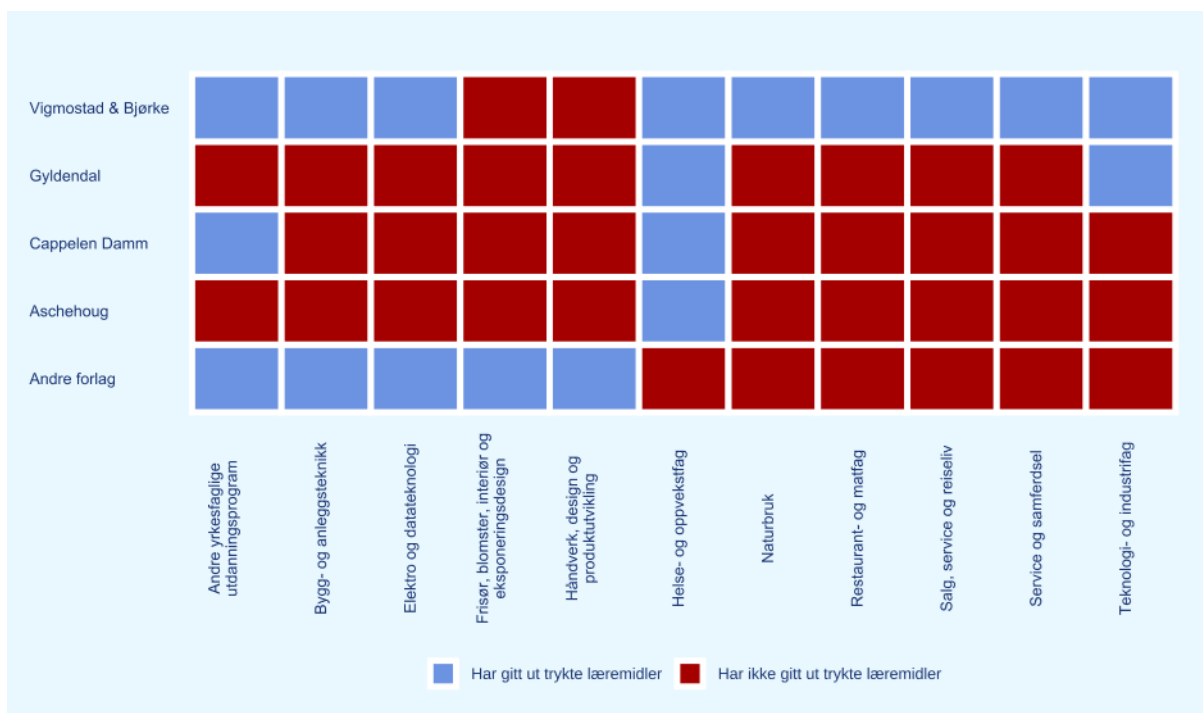
Undersøkelsen viser samme tendens hvis vi ser på studiespesialiserende fag på videregående skole. Innenfor teoretiske fag, som engelsk eller norsk, har det vært en eller flere utgivelser fra to eller flere forlag etter 1. januar 2020.

7.2.2 Det er utgitt få lærebøker for yrkesfag

Det er få forlag som har produsert trykte lærebøker for yrkesfag etter fagfornyelsen.

¹⁵³ Figuren viser en forenklet oversikt over fag i grunnskolen. Det vil si at fagene er delt inn i 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn.

Figur 22 Utgitte trykte lærebøker for yrkesfag i perioden 1. januar 2020 til 23. august 2024.



Kilde: data fra Bokbasen – analysert av Riksrevisjonen.

Figur 22 viser at for fire yrkesfaglige utdanningsprogram er det kun ett forlag som har produsert ett eller flere trykte læremidler. I to andre yrkesfaglige utdanningsprogram har ingen av de fire store forlagene gitt ut trykte læremidler i perioden.¹⁵⁴ Undersøkelsen viser også at det er få utgivelser av digitale læremidler til bruk i yrkesfag blant de fire store forlagene. Her er det mer usikkerhet når det gjelder det konkrete omfanget, fordi Bokbasen ikke inneholder utgivelser fra NDLA og flere andre læremiddelprodusenter som spesialiserer seg på digitale læremidler.

Informanter fra Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen og faglige råd¹⁵⁵ peker også på at det mangler nye læremidler etter fagfornyelsen. Jo mer spesialiserte fagene blir, desto vanskeligere er det å få tak i gode læremidler. Konsekvensen er at mange læremidler som brukes, er utdaterte. Dette omtales mer utfyllende i kapittel 5 om nødvendige læremidler.

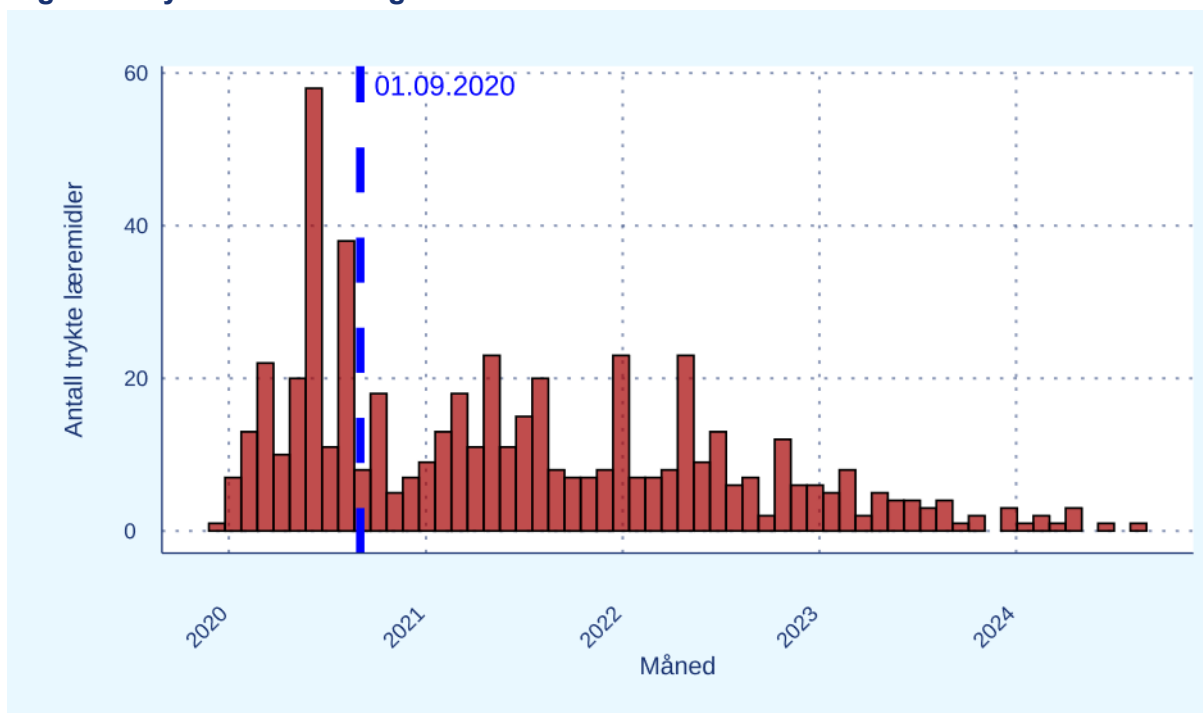
7.2.3 Lærebøker i grunnskolen var forsinket til innføringen av nye læreplaner

Undersøkelsen viser at for mange fag i grunnskolen var ikke nye trykte lærebøker tilgjengelige for salg ved skolestart høsten 2020, basert på data for perioden januar 2020 til august 2024. Figur 23 viser en forenklet presentasjon av antall utgivelser av trykte lærebøker som var tilgjengelig før og etter 1. september 2020.

¹⁵⁴ Dette er samlekategori for hele yrkesfag, og innenfor hvert av dem er det svært mange enkeltfag. Eksempelvis er det 9 ulike fag på vg2 innenfor yrkesfaget «Bygg og anleggsteknikk». For å vise blått i figuren holder det at forlaget har produsert et læremiddel i ett av disse fagene.

¹⁵⁵ Samarbeidsrådet for yrkesopplæringen er Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY) er et felles samarbeidsorgan for partene i arbeidslivet og utdanningsmyndighetene. Rådet skal gi faglige råd og ta initiativ for å fremme fag- og yrkesopplæringen. De faglige rådene består av ti ulike råd, som representerer ulike yrkesfagretninger. Rådene skal blant annet fremme arbeidslivets behov og synspunkter overfor myndighetene og ha innflytelse på hele opplæringsløpet. Kilde: Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og faglige råd. *Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)*.

Figur 23 Trykte læremidler grunnskolen



Kilde: data fra Bokbasen – analysert av Riksrevisjonen.

Figuren viser at alle læremidlene til høyre for den blå streken ikke var tilgjengelige for bruk til oppstart av skoleåret 2020. Videre viser figuren at en stor andel av de trykte læremidlene ble tilgjengelig for salg mye senere.

7.2.4 Nynorskutgivelser kommer senere enn bokmålsversjonen

I forarbeidene til den nye opplæringslova skriver Kunnskapsdepartementet at det har en viktig språkpolitisk funksjon at læremidler skal foreligge på begge de norske målformene samtidig og til samme pris. Dette er særlig viktig for nynorskelevne, som er i mindretall.¹⁵⁶ Det er ca. 120 kommuner som har nynorskelever¹⁵⁷, og i grunnskolen er det litt over 72 000 elever med nynorsk som opplæringspråk¹⁵⁸.

Det finnes ikke en fullstendig oversikt over hvor stor andel av læremidlene som foreligger på nynorsk. I strategi for digital infrastruktur og kompetanse i barnehage og skole vises det til at «det er et mindre tilbud av læremidler og ressurser for elever som får opplæring på nynorsk, sammenlignet med dem som får opplæring på bokmål¹⁵⁹. I behandlingen av den nye opplæringslova ba utdannings- og forskningskomiteen regjeringen om å hente inn kunnskap om omfanget av bruken av læringsstøttende ressurser i opplæringen som ikke foreligger på begge målformer, og komme tilbake til Stortinget med en vurdering av i hvilken grad dette påvirker særlig nynorskelevnes rett til opplæring på eget språk.¹⁶⁰ Det er utlyst et forskningsprosjekt som etter planen skal leveres i løpet av mai 2025.

Undersøkelsen av utgivelser registrert i Bokbasen viser at trykte lærebøker på nynorsk i de fleste tilfeller kommer senere enn lærebøker på bokmål.

¹⁵⁶ Prop 57 L (2022-2023) s.143.

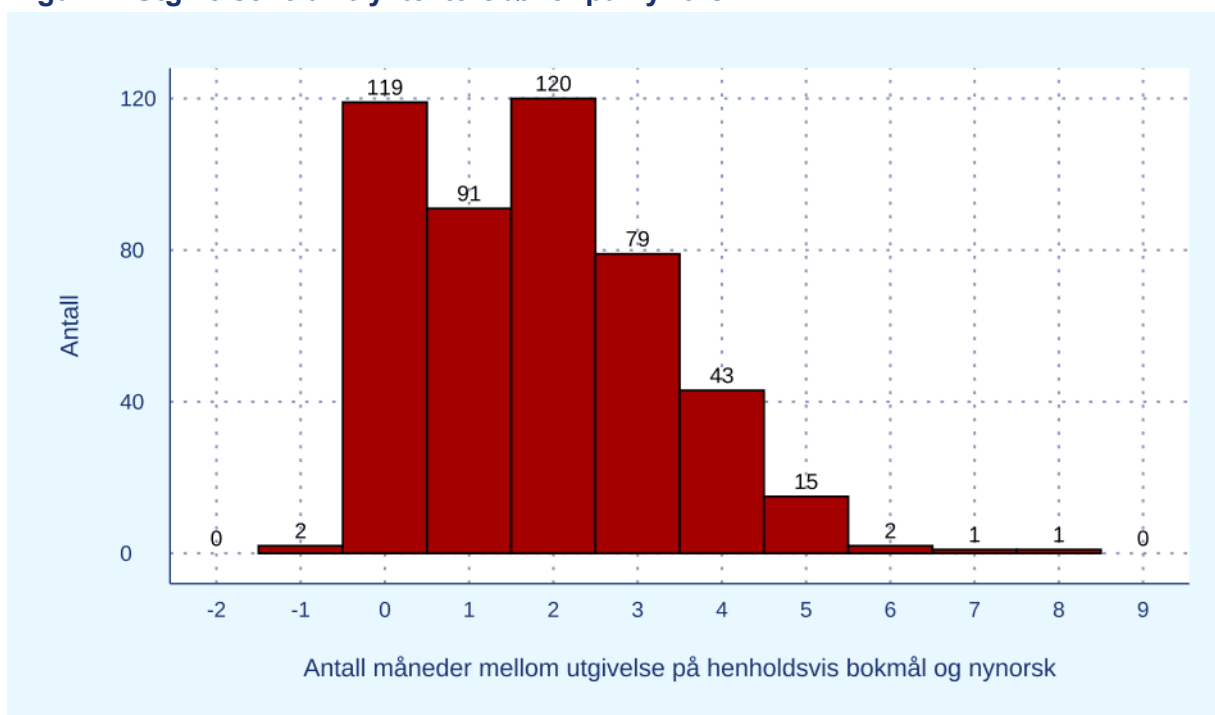
¹⁵⁷ Det er 90 nynorskkommuner i landet, og ca. 30 andre kommuner har nynorskelever.

¹⁵⁸ Intervju med Noregs Mållag og Norsk Målungdom 4. mars 2024

¹⁵⁹ Kunnskapsdepartementet. (2023). *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030*. s. 42.

¹⁶⁰ Innst. 442 L (2022-2023).

Figur 24 Utgivelsene av trykte lærebøker på nynorsk



Kilde: data fra Bokbasen – analysert av Riksrevisjonen.

Figur 24 viser at 119 av de totalt 473 bøkene (25 prosent) som er gitt ut på begge målformer, ble gitt ut samtidig. Videre var det 211 nynorskutgaver (45 prosent) som ble gitt ut én til to måneder senere, og 122 (26 prosent) som ble gitt ut mellom 3-4 mnd. senere. I 19 tilfeller var nynorskutgaven forsinket med fem til åtte måneder.

Flere læremiddelprodusenter forteller at de først lager læremidler på bokmål og deretter oversetter til nynorsk. Det tar noe tid å gjennomføre selve oversettelsen, og det er grunnen til at nynorskutgaver kommer noen måneder senere. En produsent opplyser videre at «skolestart i august er den absolutte fristen, og siden 90 prosent av markedet vårt ønsker bokmål, har vi ikke råd til å prioritere annerledes». Intervjuene tyder på at digitale læremidler produseres på samme måte og ofte blir tilgjengelige senere på nynorsk enn på bokmål.

Mållaget peker på at slike forsinkelser kan være et stort problem for den enkelte nynorskeleven, da hen i verste fall ikke har et læremiddel på eget skriftspråk store deler av året, noe som kan gi dårligere forutsetninger for eksamensforberedelser¹⁶¹.

Tilskudd til parallelle utgivelser er ett av fire områder innenfor tilskuddsordningen for utvikling av læremidler uten markedsgrunnlag. Støtten går til produksjon av parallelle utgivelser i fag med mellom 300 og 10 000 elever i årskullet.¹⁶² For fag med årskull under 300 elever fullfinansieres en fellesspråklig utgave. I evalueringen av tilskuddet fra 2024 kommer det blant annet fram at tilskuddet ser ut til å føre til at det utvikles parallelle utgaver som ellers ikke ville blitt produsert i markedet.¹⁶³ Tilskuddet omtales også i punkt 11.1.2 om statlige virkemidler.

¹⁶¹ Intervju med Noregs Mållag og Norsk Målungdom 4. mars 2024

¹⁶² Utdanningsdirektoratet. (2025). *Tilskot til parallelle utgivingar av læremiddel*.

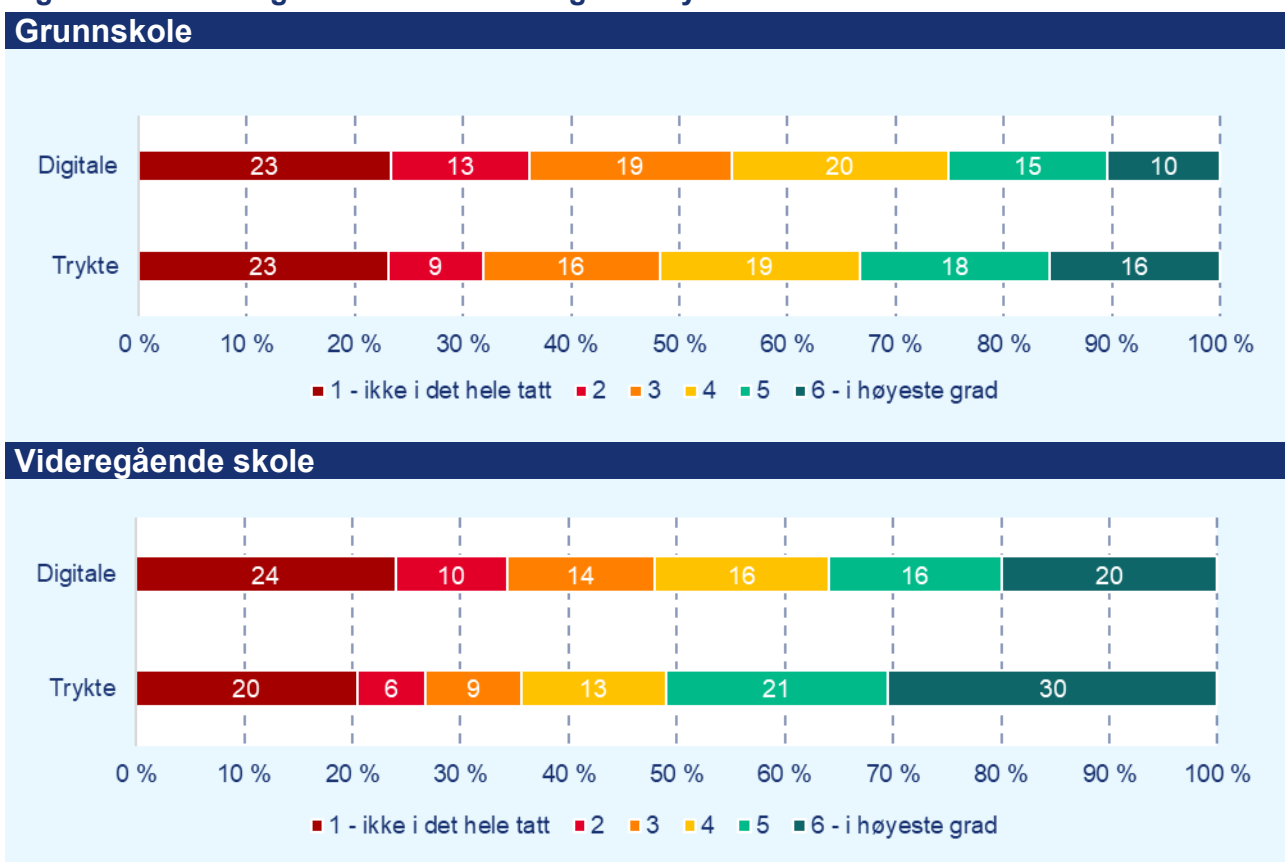
¹⁶³ Deloitte (2024). *Evaluering av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag* s. 87.

7.3 I hvilken grad blir lærerne involvert i innkjøp av nye læremidler?

7.3.1 Mange lærere opplever at de ikke blir involvert i vurdering og valg av læremidler

Det er viktig at læreren er involvert i valg av læremidler. Læreren har den beste forståelsen av elevenes behov og nivå og av hvordan ulike verktøy kan tilpasses undervisningen i sine elevgrupper for å skape engasjement og læring. Ved behandling av stortingsmeldingen om fagfornyelsen understreket en samlet kirke-, utdannings- og forskningskomite lærernes metodefrihet. Stortinget vedtok enstemmig å be regjeringen om å sikre at det er lærernes ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som skal tas i bruk i undervisningen for å nå kompetansemål og oppfylle skolens generelle samfunnsmandat.¹⁶⁴

Figur 25 Involvering av lærere i vurderinger av nye læremidler



Kilde: Spørreundersøkelse til lærere. «I hvilken grad opplever du at du har vært involvert i vurderinger av nye læremidler i dine fag etter fagfornyelsen?» N = 2 354 (grunnskole) 1 757 (videregående skole).

Figur 25 viser at det er stor variasjon i hvordan lærerne i undersøkelsen opplever å bli involvert i vurderinger av nye læremidler etter fagfornyelsen, og mange svarer de ikke blir involvert i det hele tatt. Det er 36 prosent av lærerne i grunnskolen og 34 prosent i videregående skole som oppgir at de i veldig liten grad eller ikke i det hele tatt er involvert i vurderinger av digitale læremidler. Lærerne oppgir i noe større grad å være involvert i vurderinger av trykte læremidler, men også her er det 32 prosent av lærerne i grunnskolen og 26 prosent i videregående skolen som opplever at de i liten grad har vært involvert.

¹⁶⁴ Innst. 19S (2016-2017) Vedtak 9.

Skolelederne er mer positive enn lærerne. I den videregående skolen svarer de aller fleste at lærerne blir involvert. For trykte og digitale læremidler svarer henholdsvis 97 og 87 prosent av skolelederne svaralternativ 5 eller 6. I grunnskolen er det 90 prosent som svarer dette for trykte, og 64 prosent som svarer dette for digitale læremidler. Funn fra Spørsmål til Skole-Norge, som besvares av skoleledere og skoleeiere, viser det samme. Her svarer over tre firedeler at læremidler velges ut i kollektive prosesser som involverer lærere, og over to tredeler svarer at de velges ut fra innspill fra lærerteam¹⁶⁵.

De relativt store forskjellene i hvordan lærere og skoleledere vurderer involveringen, kan tyde på at det foregår en del prosesser som handler om involvering, men at mange lærere likevel mener at de ikke blir involvert nok. Utdanningsforbundet peker på at det er en generell tendens til at lærerne er mindre involvert i valg av læremidler i grunnskolen enn i videregående, og at de arbeider for at lærere involveres sterkere i valget av læremidler.¹⁶⁶

Vurdering og valg av læremidler er viktige temaer for diskusjoner i fagfellesskap på skolene, og Utdanningsdirektoratet mener det er viktig at fagfellesskapene blir enige om føringer for innkjøp. Det er ikke et ideal at alle lærere kan velge fritt for seg selv, men det skal gjøres kollektivt i et faglig fellesskap¹⁶⁷.

7.4 Hvem kjøper inn læremidler til skolene?

7.4.1 Skolene har oftest ansvar for innkjøp av trykte læremidler

Spørreundersøkelsene til skolelederne og lærerne viser også at det oftest er skolene selv som kjøper inn trykte læremidler. I videregående skole er det hele 96 prosent av skolelederne som svarer dette, mens de resterende 4 prosentene svarer at både skolen og skoleeieren kjøper inn. I grunnskolen er det 78 prosent av skolelederne som svarer at skolen kjøper inn, og 17 prosent som svarer at både skolen og skoleeieren kjøper inn. De resterende 5 prosentene svarer at det er skoleeier som kjøper inn, eller at det ikke er kjøpt inn nye læremidler etter LK20. Blant lærerne i grunnskolen er det 62 prosent som svarer at skolene selv kjøper inn, og blant lærerne i videregående skole er det 68 prosent som svarer det samme.

7.4.2 Skoleeiere er oftere involvert i kjøp av digitale læremidler, særlig i grunnskolen

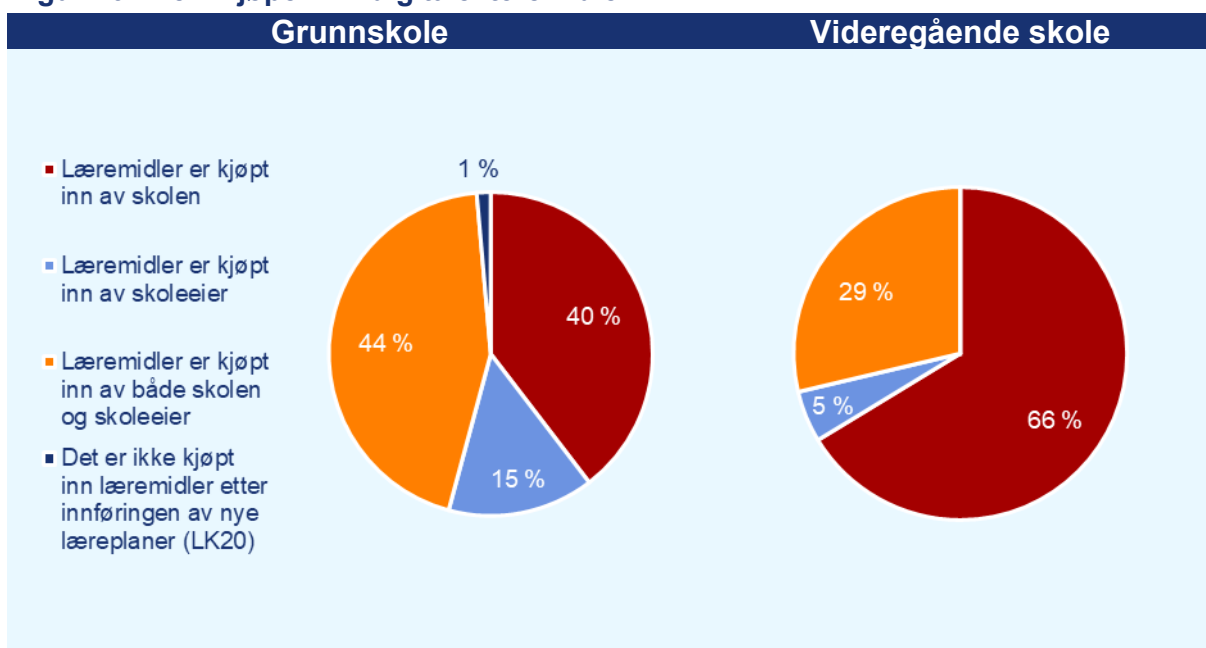
Spørreundersøkelsen viser at det er mange skoler som selv kjøper inn digitale læremidler, men at skoleeiere oftere er involvert i prosessen enn ved innkjøp av trykte læremidler. Videre er skoleeiere mer involvert i innkjøp av digitale læremidler i grunnskolen enn i videregående skole.

¹⁶⁵ Bergene m. fl. (2023) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2023* s. 46-47

¹⁶⁶ Intervju med Utdanningsforbundet 19. april 2024.

¹⁶⁷ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025

Figur 26 Hvem kjøper inn digitale læremidler?



Kilde: Spørreundersøkelse til skoleledere. «Hvem har kjøpt inn læremidler på skolen etter innføringen av nye læreplaner?» N = 288 (grunnskolen) og 101 (videregående skole).

Blant skolelederne i grunnskolen er det 40 prosent som svarer at det er skolen som har kjøpt inn. Videre er det 15 prosent som svarer at det er skoleeier som har kjøpt inn, mens 44 prosent svarer at læremidler er kjøpt inn av både skolen og skoleeier. I videregående er det 66 prosent som svarer at det er skolen som kjøper inn, 5 prosent som svarer at læremidler er kjøpt inn av skoleeier, og 29 prosent som svarer at både skolen og skoleeieren har kjøpt inn.

Nærmere analyser viser også at lærere og skoleledere i små kommuner i langt større grad oppgir at skolene selv har kjøpt inn digitale læremidler enn lærere og skoleledere i større kommuner.¹⁶⁸ Lærere og skoleledere i større kommuner opplever i større grad at skoleeier har kjøpt inn digitale læremidler (se vedlegg 2).

I grunnskolen er det 49 prosent av skolelederne som svarer at de har fått føringer fra skoleeierne for innkjøp av digitale læremidler etter innføringen av nye læreplaner (LK20), mens i videregående er det 17 prosent som svarte dette. Nesten ingen skoleledere svarer at de har fått føringer fra skoleeieren om innkjøp av trykte læremidler.

Kunnskapsdepartementet viser til at læreren skal ha et stort ansvar for sin undervisning. I det ligger også deltakelse i valg av læremidler. Men departementet legger ikke føringer for hvordan denne prosessen skal skje. Når det gjelder digitale læremidler, mener departementet at det er forståelig at man sentraliserer valg av læremidler i større grad. Personvern vurderinger og vurderinger av universell utforming krever en kompetanse som mange lærere ikke har, og det skal blant annet inngås en databehandleravtale. Videre setter budsjettene begrensninger for valgene som tas i skolen.¹⁶⁹

Flerårige avtaler om læremidler kan begrense mulighetene for å velge andre digitale læremidler

I grunnskolen svarer 53 prosent av skolelederne ja på spørsmål om skolen og/eller kommunen har inngått avtale om kjøp av digitale læremidler som dekker flere år. Blant skoleeierne er det 63 prosent som svarer at lisenser på digitale læremidler som skoleeier har kjøpt inn, går over flere år. I

¹⁶⁸ Små kommuner = under 5 000 innbyggere, mellomstore kommuner = 5 000 til 19 999 innbyggere, store kommuner = 20 000 innbyggere eller mer.

videregående skole er det noe færre, men fortsatt en betydelig andel som svarer at slike valg er gjort for flere år: 38 prosent av skolelederne svarer ja på spørsmål om skolen og/eller fylkeskommunen har inngått avtale om kjøp av digitale læremidler som dekker flere år.

Analysen av innlogginger i Feide tyder på at mange grunnskoler ikke bruker alle de læremidlene de har, eller bruker dem lite. Dette gjelder også flere av de mest brukte digitale læremidlene (se vedlegg 2). Det kan blant annet henge sammen med at de har inngått avtaler over flere år, men har kommet til at de er lite egnet. Det kan også skyldes andre forhold, som at det kjøpes inn lisenser som lærere tester ut eller bruker i deler av undervisningen uten at elevene har egne lisenser.

8 Tilrettelegging for bruk av digitale læremidler

Digitaliseringen gir skolen nye muligheter og utfordringer. Den krever endringer av måter å arbeide på.

Alle må kunne ha tillit til at skolen bruker digitale løsninger på en klok og sikker måte. Bruken av digitale løsninger krever profesjonsfaglig digital kompetanse hos ledere og lærere samt en solid digital infrastruktur. Videre forutsetter en forsvarlig digital praksis at personvern og informasjonssikkerhet er ivarettatt, både gjennom en bevisst kultur i skolen og gjennom gode tekniske løsninger. Skoleeier må sørge for at de digitale løsningene som skolen bruker, støtter tilpasset opplæring og inkluderende praksis.¹⁷⁰

Sentrale føringer:

- I Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen) viste komiteen blant annet til at digitale ferdigheter skal gjøre elevene i stand til å bruke digitale verktøy, medier og ressurser hensiktsmessig og forsvarlig for å kunne løse praktiske oppgaver, innhente og behandle informasjon, utvikle digital dømmekraft, skape digitale produkter og kommunisere. Komiteen pekte på at det er nødvendig å satse på digital infrastruktur og utstyr i skolene og kompetanseheving av lærere, og legge til rette for at det utvikles gode digitale læremidler.
- Digitale læremidler og informasjons- og kommunikasjonsteknologiske løsninger (IKT) skal være universelt utformet (likestillings- og diskrimineringslova § 18).
- Digitale læremidler og IKT-løsninger skal videre ivareta elevenes personvern, i henhold til EUs personvernforordning (GDPR) og personopplysningsloven.¹⁷¹

8.1 Hvordan har bruken av digitale læremidler endret seg over tid?

Digitale læremidler har vært brukt i skolen i mange år. Vi har sett på bruken i perioden fra 2018 til 2024 basert på data fra Feide, som er den nasjonale løsningen for sikker innlogging og datadeling i utdanning og forskning. De fleste læremidler logges på gjennom Feide, og alle offentlig skoler bruker Feide-pålogging.

8.1.1 Bruken av digitale læremidler i skolene har økt over tid

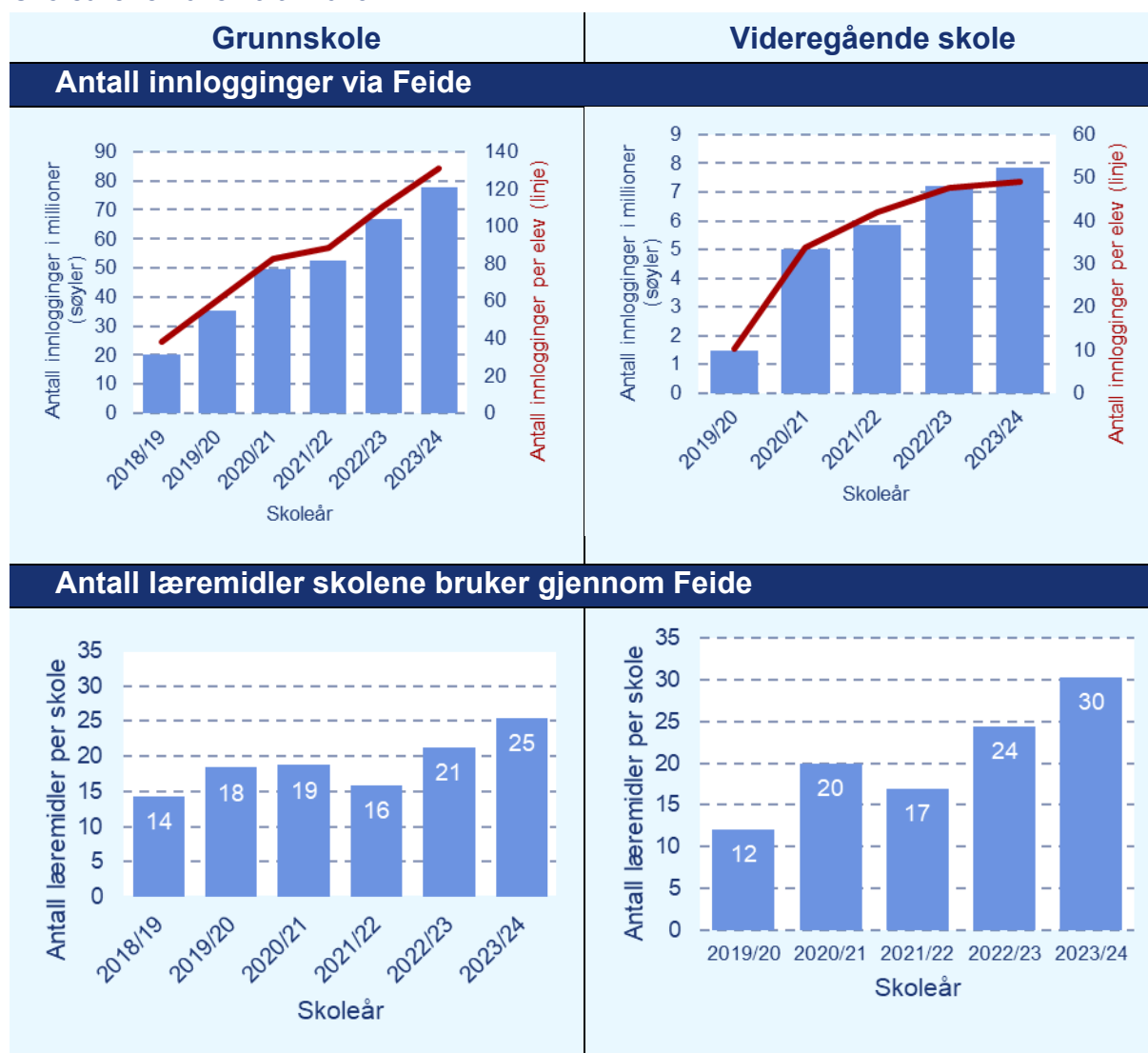
Vi har analysert endringer over tid i antall pålogginger i digitale læremidler og hvor mange læremidler¹⁷² det er logget inn på.

¹⁷⁰ Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030, s.10-11 og s 23.

¹⁷¹ Prop. 57 L (2022-2023) s. 467.

¹⁷² Både læremidler og læringsressurser logges på via Feide, men omtales her samlet som læremidler.

Figur 27 Utvikling i bruk av Feide som påloggingsløsning for digitale læremidler, skoleårene 2018/19 til 2023/24



Kilde: data fra Sikt – analysert av Riksrevisjonen. Merk: For flere av kommunene og fylkene som ble slått sammen til nye fylker og kommuner i 2020, mangler det data om Feide-innlogginger før 2020 (se også punkt 4.3.3). Dette gjelder en mindre andel av grunnskolene. For videregående skole gjelder det åtte fylker skoleåret 2018/19, og Innlandet skoleårene 2019/20 og 2020/21. Derfor presenterer vi her kun innloggingstall fra 2019/20 og utover for videregående skole.

Som det går fram av figur 27, har antall innlogginger i læremidler via Feide økt betydelig de siste årene, både i grunnskolen og i videregående skole. I grunnskolen har antallet innlogginger økt fra 20 millioner i skoleåret 2018/19 – det vil si før pandemien og innføringen av nye læremidler – til 78 millioner i skoleåret 2023/24.

I videregående skole har antallet innlogginger gjennom Feide økt fra 1,5 millioner i skoleåret 2019/20 til 7,8 millioner i skoleåret 2023/24. Da er bruk av NDLA ikke inkludert, se kapittel 5.

Per elev var det 131 innlogginger i grunnskolen og 49 innlogginger i videregående skole skoleåret 2023/24, altså over dobbelt så mange innlogginger i grunnskolen.¹⁷³

Vi ser også av figur 27 at skolene bruker flere digitale læremidler nå enn tidligere, og at det gjelder både grunnskolen og videregående skole. I grunnskolen har antall digitale læremidler per skole økt fra

¹⁷³ Viser til antall elever ved de skolene som er registrert med brukere av de aktuelle læremidlene.

14 læremidler i skoleåret 2018/19 til 25 i skoleåret 2023/24. I videregående opplæring har antall digitale læremidler per skole økt fra 12 skoleåret 2019/20 til 30 i skoleåret 2023/24.

Ifølge PISA-undersøkelsen¹⁷⁴ for 2022, er Norge et av landene hvor elevene har rapportert å bruke mest tid på digitale ressurser i skolen. Det året brukte en elev digitale ressurser i gjennomsnitt 3,1 timer per dag til læringsaktiviteter og 0,8 timer per dag til fritidsaktiviteter på skolen.¹⁷⁵

8.1.2 Forskjellene mellom skolene i bruk av digitale læremidler har økt

I både grunnskolen og videregående skole ser vi at de fleste skolene bruker digitale læremidler betydelig mer nå enn før pandemien, og før innføringen av nye læreplaner. Samtidig er det store forskjeller mellom skolene i hvor mye elever bruker digitale læremidler, og hvor mange læremidler de bruker.

I skoleåret 2018/19 hadde de fleste grunnskolene under 50 innlogginger via Feide per elev (se figurer og utdypning i vedlegg 2). Men antallet innlogginger på skolene varierte fra 0 til litt over 100 innlogginger per elev på det meste (ekskludert uteliggere). Fem år senere, i skoleåret 2023/24, hadde de fleste grunnskolene over 100 innlogginger per elev, mens antallet innlogginger på skolene varierte fra 0 til litt over 250 innlogginger per elev. Det betyr at forskjellene har blitt større i grunnskolen.

I videregående skole hadde de fleste skoler under 20 innlogginger via Feide per elev skoleåret 2019/20, og de skolene som hadde flest pålogginger (ekskludert uteliggere) hadde i underkant av 40 innlogginger per elev. I skoleåret 2023/24 hadde de fleste videregående skoler mer enn 30 innlogginger per elev via Feide. Dette er mindre enn den økningen vi ser i grunnskolen, men den største endringen er at de fleste videregående skoler nå bruker digitale læremidler med pålogging via Feide. Samtidig har forskjellene mellom skolene blitt større også i videregående, og i 2023/24 varierte antallet innlogginger per elev fra 0 til litt under 100.

8.2 Har elevene tilgang på digitale enheter og annen digital infrastruktur?

I forbindelse med pandemien og fysisk stenging av skolene våren 2020 fikk skolene behov for å bruke digitale verktøy for å gjennomføre undervisningen. Situasjonen avdekket at ikke alle kommuner hadde nødvendig infrastruktur, utstyr, digitale læremidler og kompetanse.¹⁷⁶

8.2.1 De fleste elever har tilgang på en egen digital enhet

Det er ikke et krav at elever skal ha tilgang på en egen digital enhet. I skoleåret 2024/25 har mer enn ni av ti elever i offentlige grunnskoler tilgang på slike enheter.¹⁷⁷ Jo eldre elevene er, desto vanligere er det at de har tilgang på en egen digital enhet.

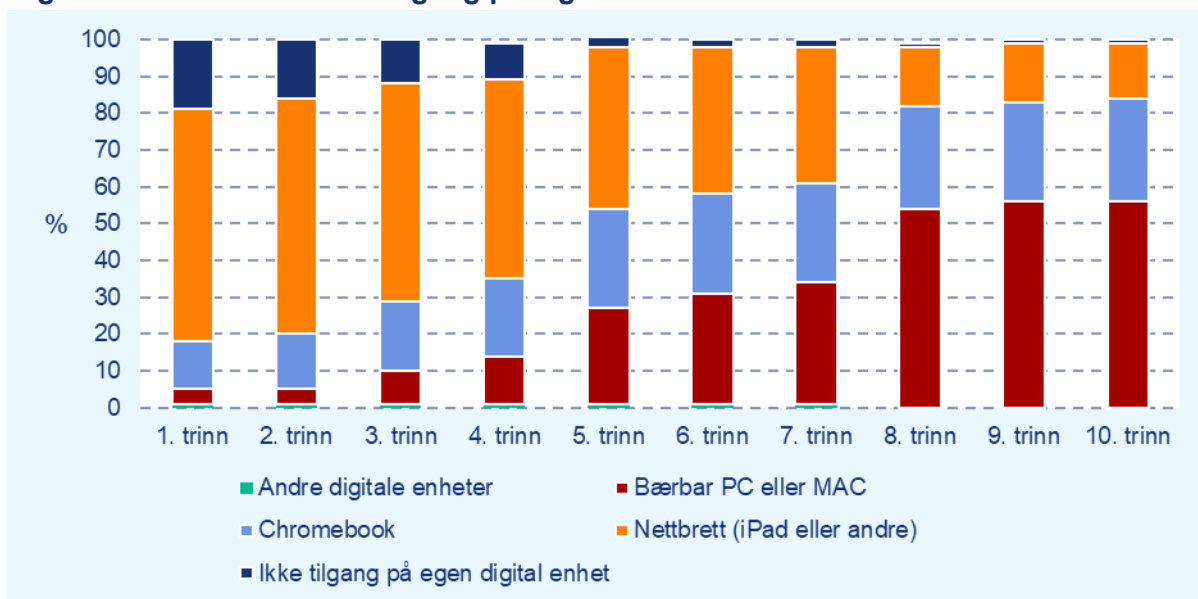
¹⁷⁴ OECD. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I and II) - Country Notes: Norway*.

¹⁷⁵ Utdanningsdirektoratet (2024). *Den digitale tilstanden i barnehage og grunnsopplæring*.

¹⁷⁶ Prop. 1 S (2020–2021) s. 70-71.

¹⁷⁷ Utdanningsdirektoratet. (2024). *Fakta om grunnskolen 2024–2025*.

Figur 28 Andel elever med tilgang på digitale enheter



Kilde: Udir.no [Fakta om grunnskolen 2024–2025](#) (hentet 25. februar 2025).

Som vi ser av figur 28, er andelen elever som ikke har tilgang, høyest for førsteklasse, der 19 prosent ikke har tilgang på egen enhet. Denne andelen går gradvis nedover til 10 prosent i fjerde klasse. Fra femte klasse er andelen nede i 2–3 prosent, og fra åttende trinn er andelen 1 prosent.

Det er skoleeieren som har ansvar for å vurdere om elevene skal ha tilgang på en egen digital enhet, samtidig som det er lærerne som velger hvordan undervisningen bør legges opp. Det som er avgjørende, er at det er god nok kapasitet for å nå kompetansemålene i læreplanen. Kompetansemålene for de yngre elevene vil i mindre grad enn for de eldre elevene gjøre det nødvendig med egne digitale enheter. Skjermbrukutvalget framhever lærernes ansvar for å velge de pedagogiske metodene og mener at skolene og kommunene må kunne ta de valgene som passer best i sin situasjon.¹⁷⁸

8.2.2 Nettverksproblemer skaper forstyrrelser for mange lærere og elever

Økt bruk av digitale enheter legger press på den digitale infrastrukturen for mange skoler.¹⁷⁹

Tabell 5 Lærenes opplevelse av digital infrastruktur

Forklaring	Grunnskole	Videregående skole
Nettet hadde mye nedetid	25 %	15 %
Nettet var tregt	51 %	27 %
Klasserommet manglet nødvendig utstyr (smartboard, stikkontakter, m.m.)	26 %	18 %
Jeg hadde ikke tilgang på hjelp da digitalt utstyr ikke fungerte	26 %	14 %
Jeg synes den digitale infrastrukturen på skolen er god	39 %	63 %

¹⁷⁸ NOU 2024:20 *Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid*, s. 13 og s. 212

¹⁷⁹ 2023 Kunnskapsdepartementet *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030*, s. 50.

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere. «Hvis du tar utgangspunkt i en vanlig skoledag det siste skoleåret, opplevde du at undervisningen ble forstyrret av at digital infrastruktur ikke fungerte?»
N = 2 293 (grunnskole) og 1 676 (videregående skole).

Tabell 5 viser at mange lærere opplever at undervisningen blir forstyrret av at digital infrastruktur ikke fungerer som den skal. Lærere i grunnskolen som har svart på spørreundersøkelsen opplever gjennomgående betydelig større utfordringer enn lærere i videregående skole. 39 prosent av de spurte grunnskolelærerne svarte at den digitale infrastrukturen var god. I videregående skole var 63 prosent av respondentene fornøyde. Den største utfordringen for lærere er at nettet oppleves som tregt.

Lektorlaget får tilbakemeldinger fra sine medlemmer om at den digitale infrastrukturen mange steder ikke fungerer bra. Mange lærere oppgir at de må planlegge alternative opplegg for undervisningen i tilfelle nettet ikke fungerer eller man ikke får startet opp PC-er.¹⁸⁰ Digitaliseringsstrategien trekker fram at mange skoleeiere mener at infrastrukturen ikke er god nok til at lærerne kan bruke et bredt spekter av digitale løsninger og læremidler. Ustabil netts og nettverk med lav kapasitet er noen av utfordringene i mange skoler.¹⁸¹

Tabellen viser at en firedel av grunnskolelærerne og nærmere en femdel av lærerne i videregående skole mener at klasserommet mangler utstyr. I kommentarfeltet til spørreundersøkelsen trekker mange lærere, særlig i grunnskolen, fram problemer med utstyr. De viser til at utstyr er utdatert, av dårlig kvalitet, dårlig vedlikeholdt eller ikke har strøm, og at stikkontakter og annet tilbehør som tastatur og mus er lite tilgjengelig. I tillegg er det vanskelig å gjennomføre digital undervisning for en del lærere når det ikke er smarttavle tilgjengelig.

En lærer skriver:

«Gamle PCer preget av diverse feil. For eksempel manglende eller treg tilgang til nett, treghet, fungerer kun når koblet til strøm etc. Dette gjelder også tidvis lærernes PCer. I tillegg har flere områder på skolen dårlig nettilgang. Disse tingene gjør at mye av undervisningstiden går til å løse tekniske utfordringer.»

I *Spørsmål til Skole-Norge høsten 2023* svarte litt mer enn én av tre skoleledere i grunnskolen og én av fire skoleledere i videregående skole at kvaliteten på elevenes datamaskiner og andre digitale enheter var av varierende eller for dårlig kvalitet til at elevene kunne delta i ulike former for digital undervisning.¹⁸² Dette var en økning fra 2022.¹⁸³

I intervju peker Sikt, som drifter sentrale deler av Feide, på at de delene av systemet de har ansvar for har hatt lite driftsavbrudd.¹⁸⁴ Sikt erfarer at kommuner og fylkeskommuners har for dårlig kvalitet på dataene for innlogging og datautveksling i systemene. Dårlig datakvalitet kan for eksempel gå ut på at data om gruppetilhørighet er feil. Det kan føre til at en elev ikke får tilgang til de læremidlene de skal. Tall fra Sikt viser at om lag én av fem skoleeiere har dårlig datakvalitet i sine brukerkataloger per september 2024. Svakheter i dataene handler om blant annet mangelfull oppdatering av informasjon om elevene. Det henger også sammen med at skolene ikke har forstått hvordan informasjonen skal registreres i skoleadministrative systemer for at det skal bli riktig når informasjonen om elevene overføres til Feide. Sikt jobber med å kommunisere tydeligere til vertskommunene hvordan data skal registreres.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Intervju med Lektorlaget 20. september 2023.

¹⁸¹ Kunnskapsdepartementet. (2023). *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030*. s.50.

¹⁸² NIFU. (2023). *Spørsmål til Skole-Norge rapport høsten 2023*:26, s. 24.

¹⁸³ NIFU. (2022). *Spørsmål til Skole-Norge våren 2022*:11

¹⁸⁴ Fulle utfall, der Feide er helt nede: Opetid i snitt over året er på over 99.99 prosent, beregnet ut fra de siste tre årene.

Delvise utfall, der en stor del brukere opplever problemer: Opetid i snitt over året er på 99.98 prosent, beregnet ut fra de siste tre årene.

¹⁸⁵ Intervju med Sikt 29. oktober 2024

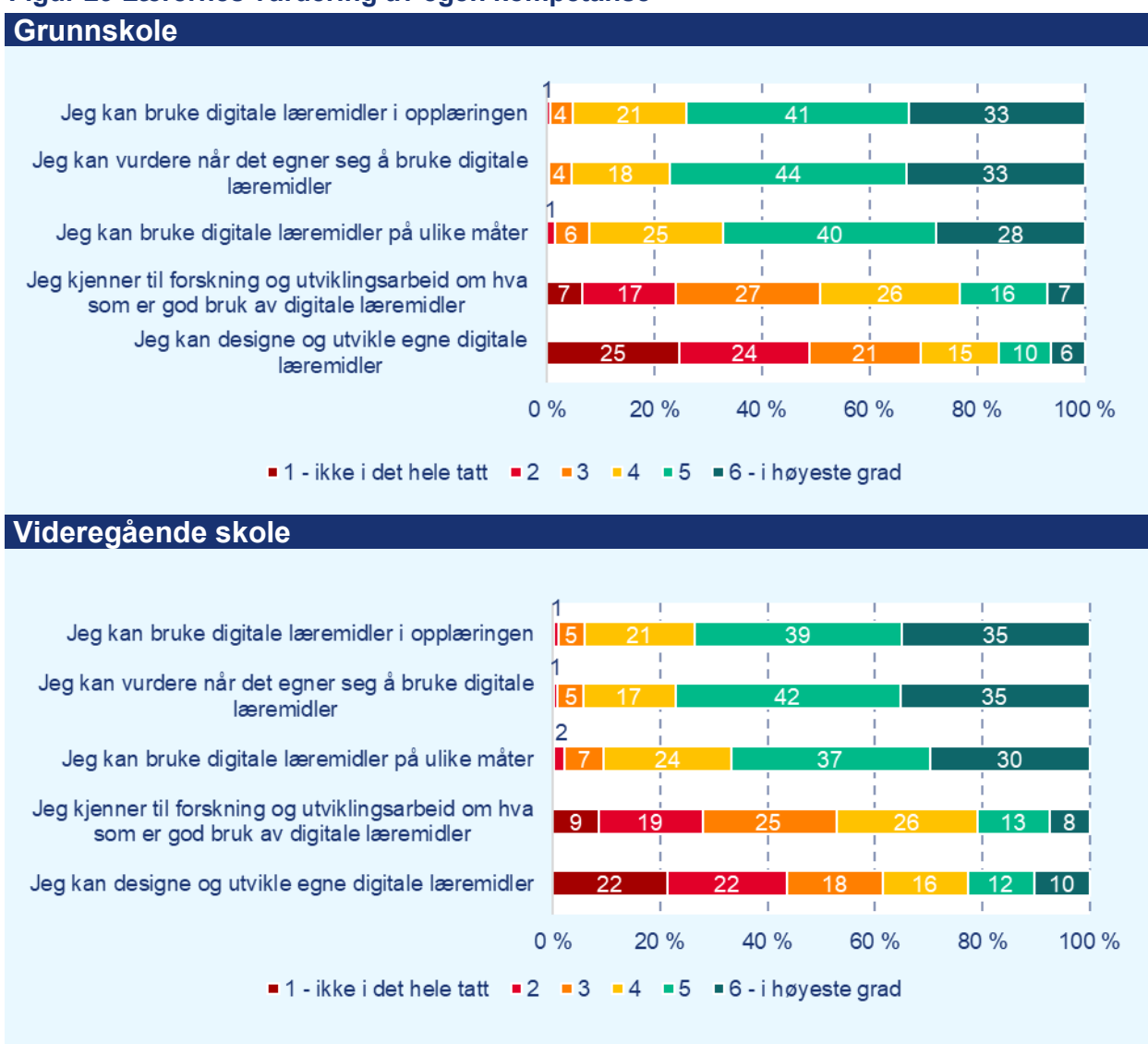
8.3 I hvilken grad blir det lagt til rette for at lærerne har tilstrekkelig kompetanse i å bruke digitale læremidler på en god måte?

For at lærere i grunnskole og videregående skole skal kunne benytte digital teknologi på en pedagogisk, relevant og forsvarlig måte i opplæringen, trenger de kompetanse innen en rekke områder. Samlet kalles det profesjonsfaglig digital kompetanse.¹⁸⁶ Skoleeierne har ansvar for at lærerne på skolene har nødvendig og relevant kompetanse for å ivareta sitt samfunnsmandat.¹⁸⁷

8.3.1 Lærerne mener de har god kompetanse i digitale læremidler, men ønsker å utvikle den videre

Lærere både i grunnskolen og i videregående skole vurderer at egen kompetanse til å bruke digitale læremidler er god.

Figur 29 Lærernes vurdering av egen kompetanse



Kilde: Spørreundersøkelse til lærere. «Hvordan vurderer du din kompetanse til å bruke digitale læremidler i opplæringen?» N = 2 354 (grunnskole) og 1 757 (videregående skole).

¹⁸⁶ Kunnskapsdepartementet. (2023). *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030*. s. 33.

¹⁸⁷ Opplæringslova §17-1, §17-3 og §17-4.

Figur 29 viser at de fleste lærerne som har svart på spørreundersøkelsen, mener at de kan bruke digitale læremidler i opplæringen, og at de kan vurdere når det egner seg å bruke dem. Om lag tre av fire lærere oppgir dette i undersøkelsen. To av tre lærere mener de kan bruke digitale læremidler på ulike måter i opplæringen. Men det er også lærere som sier at de bare i noen grad har disse kompetansene. Figuren viser også at lærerne i mindre grad kjenner til forskning og utviklingsarbeid om hva som er god bruk av digitale læremidler.

Svarene fra spørreundersøkelsene viser at det er noen forskjeller mellom lærerne i tråd med utdanningsbakgrunnen deres. I videregående skole og til en viss grad også i grunnskolen ser vi at lærere uten mastergradi større grad oppgir at de har behov for å styrke sin kompetanse på digitale læremidler, enn lærere med mastergrad. Svarene viser også at lærere med mastergrad vurderer egen kompetanse noe mer positivt enn lærere uten mastergrad (se vedlegg 1).

Tabell 6 Lærernes behov for kompetanse på digitale læremidler

	Grunnskole		Videregående skole	
	Lærere	Skoleledere	Lærere	Skoleledere
Bruk av digitale læremidler i opplæringen	58 %	67 %	54 %	81 %
Hva som er god kvalitet på digitale læremidler	57 %	76 %	49 %	73 %
Annen kompetanse	16 %	5 %	19 %	6 %
Har ikke behov for å utvikle kompetanse	12 %	14 %	17 %	9 %
N	2 314	288	1 716	101

Kilde: Spørreundersøkelse til lærere og skoleledere. «Hvilken kompetanse har du (dine lærere) behov for å utvikle når det gjelder digitale læremidler?»

Selv om lærerne mener de har god kompetanse i å bruke digitale læremidler, så framgår det av tabell 6 at om lag halvparten av lærerne samtidig oppgir at de har behov for å styrke denne kompetansen. En enda større andel av skolelederne mener at lærere har behov for å styrke denne kompetansen. Det er også mange, både lærere og skoleledere, som mener at lærerne har behov for å utvikle sin kompetanse i å vurdere hva som er god kvalitet på digitale læremidler.

I kommentarfeltet i spørreundersøkelsen skriver noen lærere at de ønsker seg mer kompetanse i programmering som fag, bruk av KI og å kunne lage sine egne digitale læremidler. De fleste lærere er imidlertid opptatt av å ha tid til å sette seg inn i de læremidlene de allerede har, og å heve kompetansen i digital pedagogikk for å kunne innarbeide læremidlene i undervisningsopplegget på en måte som fremmer læring.

8.3.2 Lærere opplever at de har lite tid til å utvikle kompetansen i digitale læremidler

Det er opp til hver enkelt skole å inngå en avtale mellom ledelsen og de tillitsvalgte om hvor mye av tiden utenom undervisning som skal brukes som felles planleggings- og kompetanseutviklingstid i lærerkollegiet.¹⁸⁸ Dermed varierer det fra kommune til kommune hvor mye av lærerens arbeidstid som brukes som slik fellestid.

¹⁸⁸ Intervju med Skolenes landsforbund 11. april 2024.

Faktaboks 10 Lærernes arbeidstid

Lærere har etter særavtale¹⁸⁹ et vanlig arbeidsår, som utgjør i snitt 1687 timer. Lærernes arbeidstid er tredelt¹⁹⁰:

- planfestede undervisningstimer
- planfestet arbeidstid som ikke er bundet i undervisning, som arbeidsgiver har styringsrett over (fellestid)
- tid læreren disponerer selv til for- og etterarbeid og faglig ajourføring (ikke-planfestet tid)

Arbeidsgiver avgjør hvor mange undervisningstimer læreren skal ha, som påvirker hvor mye fellestid lærerne ved en skole har til planlegging og utvikling på skolen. Mellom 21 og 25 undervisningstimer, og 1 til 2 timer fellestid i uka er vanlig i grunnskolen. I tillegg kommer fast møtetid i faggrupper eller for lærere på trinnet. Lærere bruker noe av den ikke-planfestede tiden til individuell faglig oppdatering.

Kilde: Intervju med Utdanningsforbundet (19.04.2024) og Skolenes landsforbund (11.04.2024).

Fellestiden skal romme faglig samarbeid, oppfølging av elever med spesielle behov, foreldrekontakt i løpet av skoledagen og så videre. Kollektive kompetanseløft for lærere skjer også innenfor fellestiden.¹⁹¹ I tillegg kommer inspeksjon, og noen lærere opplever til og med renhold, vakt på biblioteket og så videre. Utdanningsforbundet opplyser at det er en kjent utfordring at lærere opplever at det er et veldig stort press på fellestiden, og lærere gir tilbakemelding om at det blir lite tid til samarbeid og utviklingsarbeid.¹⁹²

¹⁸⁹ Utdanningsforbundet. *SFS 2213 Arbeidstid skole*. Denne særavtalen regulerer lærernes arbeidstid. Avtalen er gyldig i to år og blir forhandlet fram av KS og lærerorganisasjonene.

¹⁹⁰ Intervju Utdanningsforbundet 19. april 2024

¹⁹¹ Intervju Utdanningsforbundet 19. april 2024, Intervju med Skolenes landsforbund 11.april 2024.

¹⁹² Intervju Utdanningsforbundet 19. april 2024

Tabell 7 Tilrettelegging for kompetanseutvikling

	Grunnskole		Videregående skole	
	Lærere	Skoleledere	Lærere	Skoleledere
Ledelsen har lagt til rette for at fellestid på skolen brukes til å øke min/lærerens kompetanse om bruk av digitale læremidler	60 %	88 %	53 %	74 %
Ledelsen har satt av tid til at jeg/lærer kan samarbeide med andre lærere om bruk av nye digitale læremidler	48 %	83 %	54 %	85 %
Ledelsen har lagt til rette for at jeg/lærer kan delta på kompetansetiltak om digitale læremidler som er tilpasset mine/lærerens fag	24 %	44 %	32 %	67 %
N	1 796	283	1 313	97

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere og skoleledere. «Under følger noen påstander om kompetanseutvikling knyttet til digitale læremidler (på din skole). Velg de påstandene som passer for deg (din skole).»

Tabell 7 viser at litt over halvparten av lærerne svarer i spørreundersøkelsen at det blir lagt til rette for at fellestiden på skolen brukes til å heve kompetansen deres i å bruke digitale læremidler, og rundt halvparten svarer at det blir satt av tid til å samarbeide med andre lærere om å bruke nye digitale læremidler. Det betyr imidlertid at det er en betydelig andel av respondentene som ikke oppfatter at disse påstandene stemmer for deres arbeidssituasjon. Skolelederne oppgir i større grad at de setter av tid til at lærerne får gjøre kompetansetiltak og samarbeide om bruk av digitale læremidler. Når de blir spurt hva som er viktige hindre for å ta i bruk digitale læremidler, skriver likevel flere skoleledere i kommentarfeltet at mangel på tid er en viktig faktor. En skoleleder kommenterer:

«Å planlegge for digital undervisning krever mye tid til forarbeid og tilrettelegging. Tid til planlegging er en mangelvare for lærerne med dagens arbeidstidsavtale.»

Tabell 7 viser videre at det er relativt få av lærerne i spørreundersøkelsen – 24 prosent i grunnskolen og 32 prosent i videregående skole – som opplever at det blir lagt til rette for at de kan delta på kompetansetiltak om digitale læremidler som er tilpasset deres fag. Også her svarer en større andel av skolelederne at det er lagt til rette for slike kompetansetiltak.

Lektorlaget peker på at kompetansetiltakene i skolen ofte blir for generelle, og at det også gjelder bruk av fellestiden. Medlemmene deres mener at generelle tiltak for å heve kompetansen i digitalisering i skolen legger beslag på tid som ellers kunne blitt brukt i faggrupper på fagspesifikke spørsmål om blant annet bruk av digitale læremidler.¹⁹³

Ifølge Utdanningsforbundet rapporterer veldig mange lærere at den viktigste måten å lære på er å ha tid til å sette seg ned med en kollega i samme fag og for eksempel se på ulike måter å legge opp undervisningen på, blant annet med digitale læremidler og verktøy.¹⁹⁴

GrunnDig-prosjektet har blant annet undersøkt om lærerne har tid og mulighet til å utvikle sin kompetanse. I GrunnDigs spørreundersøkelse fra 2022 oppgir noen av lærerne at det er mer tidkrevende å arbeide med digitale læremidler, og at opplæringen har manglet systematikk. GrunnDig-

¹⁹³ Intervju med Lektorlaget 20. september 2023.

¹⁹⁴ Intervju Utdanningsforbundet 19. april 2024.

rapporten oppsummerer at det å holde seg orientert om digitale læremidler, ressurser og verktøy, og hvordan dette på best mulig måte skal tilrettelegges og brukes i undervisningssituasjoner, tar mer tid for enkeltlærere enn å bruke en tradisjonell lærebok. Ifølge rapporten blir det ofte underkommunisert i forskning og i offentligheten at mange lærere da settes i en krevende og utfordrende situasjon, som de overlates til seg selv å finne ut av.¹⁹⁵

Det er lite forskning på digitaliseringen av undervisning, men det er kommet fram at potensialet for å fremme elevers læring ikke er utnyttet. Flere kunnskapsoversikter løfter fram den store betydningen av lærerrollen i alle fasene i læringsprosessene med digital teknologi, men går ikke direkte inn i hvordan digitale læremidler kan brukes for å få best mulig læringseffekt av undervisningen. Derimot viser kunnskapsoversiktene til at det er et potensial for at digitale læremidler kan brukes på en måte som gir undervisningen større læringseffekt. GrunnDig-rapporten peker på at det ikke finnes en solid kunnskapsbase som lærere kan støtte seg til i valget av prosesser, strukturer, rutiner og aktiviteter i de mange emnene og fagene som de underviser i.¹⁹⁶

8.4 Har skoleeierne kapasitet og kompetanse til å ivareta krav til personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming?

Når digitale verktøy tas mer i bruk, må skoleeiere og skoler bruke mer ressurser enn tidligere for å ivareta krav til personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming. Personvern handler om retten til et privatliv og retten til å bestemme over egne personopplysninger.¹⁹⁷ Informasjonssikkerhet innebærer å sikre informasjon på en måte som gjør at den ikke blir kjent for uvedkommende (konfidensialitet), ikke blir endret utilsiktet eller av uvedkommende (integritet), og er tilgjengelig ved behov (tilgjengelighet).¹⁹⁸ Læremidlene skal være universelt utformet, som betyr at de skal være utformet slik at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpasning og en spesiell utforming.¹⁹⁹

Faktaboks 11 Verktøy for informasjonssikkerhet og personvern

Verktøy for vurdering av informasjonssikkerhet og personvern

- En **risiko- og sårbarhetsvurdering** (ROS-analyse) er et verktøy for å identifisere uønskede hendelser, sannsynligheten for at disse skal inntreffe og konsekvensene hendelsene vil ha. En uønsket hendelse kan for eksempel være at uvedkommende får tilgang til personopplysninger, at det gjøres utilsiktede endringer i opplysningene, eller at opplysningene ikke er tilgjengelige. ROS-analyser gir kunnskap om hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, og hvordan man kan sikre personopplysninger på en god måte.
- **Vurdering av personvernkonsekvenser** (Data Protection Impact Assessment – DPIA) er en prosess som skal bidra til å håndtere de risikoene for enkeltpersoners rettigheter og friheter som kan oppstå når personopplysninger behandles, ved å vurdere dem og sette inn risikoreduserende tiltak.
- En **databehandleravtale** er en avtale mellom en databehandler og en behandlingsansvarlig som skal sikre at personopplysningene blir behandlet i samsvar med regelverket, og setter en klar ramme for hvordan databehandleren kan behandle opplysninger. Leverandører av læremidler av vil være databehandlere for skoleeierne.
- En **personvernerklæring** er en erklæringen skal også fortelle hvorfor disse opplysningene samles inn, hva de skal brukes til og når de kommer til å bli slettet. Den som er ansvarlig for

¹⁹⁵ Munthe mfl. (2022). *Digitalisering i grunnsopplæring; kunnskap, trender og framtidig forskningsbehov*. s. 10.

¹⁹⁶ Munthe mfl. (2022). *Digitalisering i grunnsopplæring; kunnskap, trender og framtidig forskningsbehov*. s. 10; og Øvereng. (2024). *Nettbrett i begynneropplæringa. Ein studie av lærar-elev-interaksjon og bruk av nettbrett i klasseromspraksis*.

¹⁹⁷ Datatilsynet.no (2025)

¹⁹⁸ NOU 2023:19 (2023). *Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet? Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring*.

¹⁹⁹ FNs konvensjon om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) 2006, Artikkel 2,

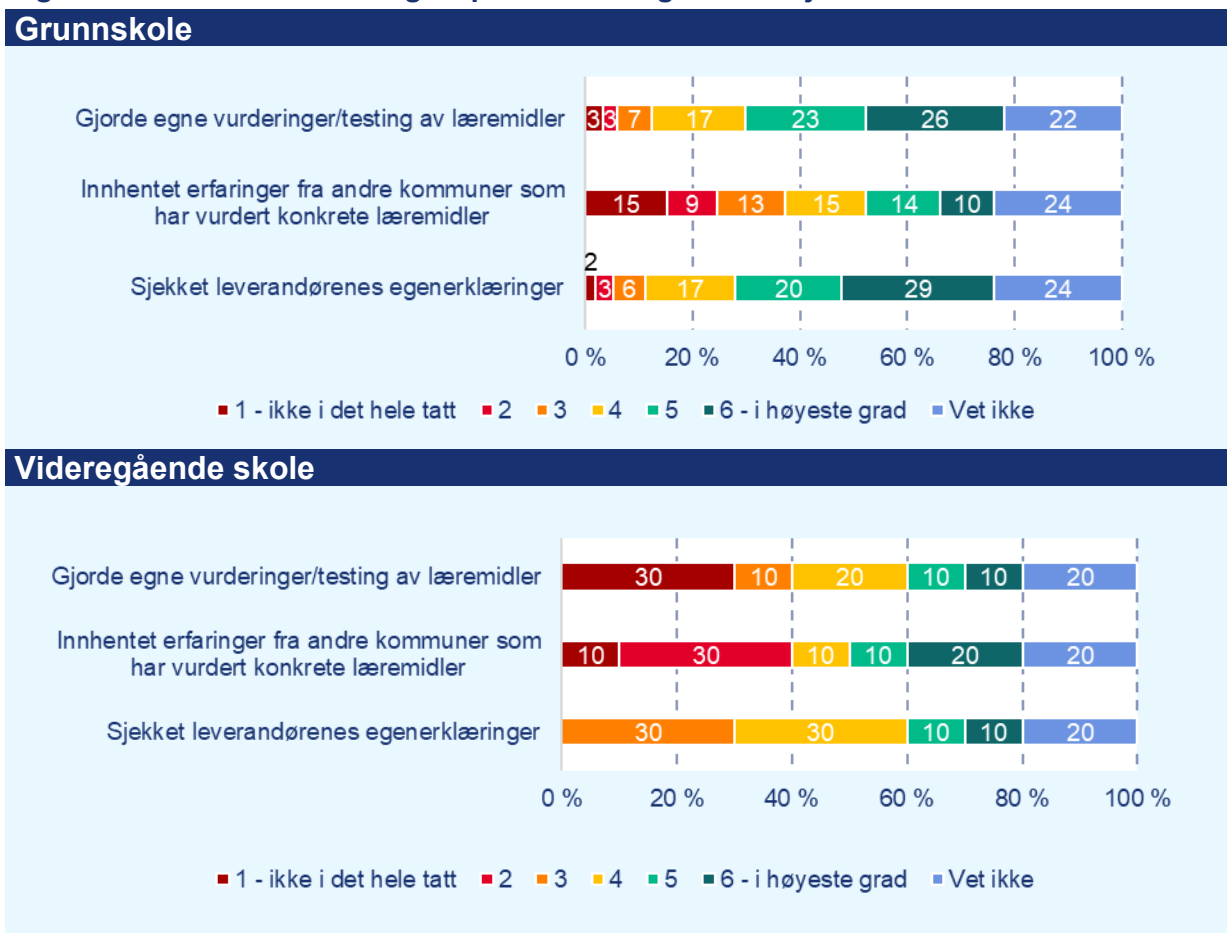
en digital tjeneste eller et system skal opplyse om det samles inn personopplysninger om brukeren.

Kilde: Datatilsynet.no, Udir.no og KS.no hentet dato 5. februar 2025.

8.4.1 Vurdering av personvern og informasjonssikkerhet er ressurskrevende

Ved bruk av digitale læremidler og verktøy vil det bli samlet inn personopplysninger om elever, lærere og andre ansatte. Dette omfatter blant annet navn, e-postadresser og egenprodusert innhold, men også hvilke målinger som legges til grunn for at adaptive læremidler²⁰⁰ skal vurdere hva slags oppgaver og lærestoff eleven skal få. Skoleeieren har plikt til å vurdere personvernet og informasjonssikkerheten for læremiddelet. Dersom læremiddelet skal behandle personopplysninger på vegne av skolen, må det inngås en databehandleravtale.²⁰¹ I spørreundersøkelsen har vi ikke skilt mellom personvern og informasjonssikkerhet i spørsmålene fordi vurderingene gjøres parallelt og med de samme verktøyene. Spørreundersøkelsen tyder på at skoleeiere ikke alltid gjør de påkrevde vurderingene.

Figur 30 Skoleeiers vurdering av personvern og informasjonssikkerhet



Kilde: Spørreundersøkelse til skoleeiere. «På hvilken måte vurderte skoleeier om læremidlene oppfyller krav til personvern og informasjonssikkerhet ved inngåelse av siste innkjøpsavtale for læremidler?» N = 153 (grunnskole) og 10 (videregående skole).

²⁰⁰ Digitale læremidler som gjør en form for automatisert, individuell tilpasning til elevens ståsted ved hjelp av kunstig intelligens. Utdanningsnytt (2023). *Bruk av læringsanalyse i praksis*.

²⁰¹ Feide. *Personvern og informasjonssikkerhet*, Utdanningsdirektoratet (2024). *Barnehage- og skoleeiers personvernansvar*, Kunnskapsdepartementet (2017) *Framtid, fornyelse og digitalisering – Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021*. s. 19. Datatilsynet (2023). *Databehandleravtale*

Figur 30 Skoleeiers vurdering av personvern og informasjonssikkerhet

Figur 20 viser at i underkant av halvparten av skoleeierne i grunnskolen har undersøkt leverandørenes egenerklæringer og gjort egne vurderinger for å undersøke om det sist innkjøpte læremiddelet oppfyller krav til personvern og informasjonssikkerhet, og veldig få oppgir at de ikke gjør det. Langt flere av de store kommunene oppgir at de i stor grad har gjort disse undersøkelsene (svaralternativ 5 og 6), enn av de små og mellomstore kommunene (se vedlegg 2).

I videregående skole oppgir to skoleeiere at de sjekket egenerklæringer, og ytterligere seks gjør det i noen grad. Det er færre som gjør egne vurderinger av læremidler, og tre svarer de ikke gjør noen vurderinger i det hele tatt. Mange videregående skoler benytter digitale læremidler fra NDLA, som er tilgjengelig på et åpent nettsted, som ikke samler inn personopplysninger.²⁰²

Både Kunnskapsdepartementet og KS viser til at skoleeiere er opptatt av å vurdere personvern og informasjonssikkerhet, og at det brukes mye ressurser på dette.²⁰³ Flere kommuner har meldt til KS at manglende ressurser og kapasitet gjør at personvern vurderinger trekker ut i tid til etter at anskaffelsen er gjennomført.²⁰⁴ I vår spørreundersøkelse skriver noen skoleeiere i kommentarene at personvern vurderingene også må oppdateres i takt med læremiddelet, noe de også mangler kapasitet til.

En annen utfordring er kompetanse til å gjøre vurderinger av personvern og informasjonssikkerhet. Flere aktører, både skoleeiere i spørreundersøkelsen og leverandører vi snakket med, peker på at skoleeierne har ulik og ofte for lite kompetanse på området. Både de som forvalter infrastrukturen, og de som bruker den, må ha kompetanse i hvordan teknologien blir brukt og kunnskap om lover og regler. Dette stiller krav til ledelsen både sentralt i kommunen og på den enkelte skole. Mange kommuner opplever utfordringer med å tiltrekke seg og beholde IKT-kompetanse i utvikling av tjenester, informasjonssikkerhet og personvern.

Læremiddelleverandører oppgir at det er svært ressurskrevende å etterleve kravene til personvern og informasjonssikkerhet. Ifølge leverandørene er det krevende å forholde seg til de mange kommunene og deres ulike krav. Én leverandør beregner å bruke ca. ett årsverk på å håndtere databehandleravtaler. Leverandørene synes det er utfordrende at det ikke finnes et sentralisert opplegg for vurdering av personvern og informasjonssikkerhet.

Mange aktører er enige om at det er dårlig bruk av ressurser når hver enkelt kommune gjennomfører de samme vurderingene av de samme læremidlene.²⁰⁵ I vår spørreundersøkelse kommenterer mange skoleeiere at de er med i interkommunalt samarbeid for å kunne kjøpe inn digitale læremidler både for å nyte stordriftsfordeler og fordi innkjøpsprosessen er ressurskrevende. Undersøkelsen at når det er ressurskrevende å vurdere lovkrav i forbindelse med innkjøp av læremidler, kan påvirke hvilke læremidler skoleeierne har kapasitet og økonomi til å vurdere og dermed hvilke læremidler skolene har mulighet for å kjøpe inn.

KS gjennomførte høsten 2024 en kartlegging av personvern ved bruk av Microsoft 365 i grunnskolen og videregående som en del av sitt SkoleSec-prosjekt (se faktaboks 12), der 34 prosent av skoleeierne svarte at de hadde gjennomført en DPIA, mens flere hadde gjennomført ROS-analyse (64 prosent).²⁰⁶

Datatilsynet gjennomførte i 2025 et tilsyn med om kommunene etterlever personvernregelverkets krav innenfor skolesektoren. Tilsynet finner mye av det samme som vi gjør i vår undersøkelse. Det viser at

²⁰² NDLA har en påloggingstjeneste der elever og lærere kan organisere sine ressurser i egne mapper. For dette området er det siden juni 2024 inngått en avtale om felles behandlingsansvar for behandling av personopplysninger med alle fylkene (unntatt Oslo). Kilde: Intervju med NDLA 13. mars 2024

²⁰³ Kunnskapsdepartementet. (2023). *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur 2023–2030*, s. 44., Intervju med KS 14.mai.2024 og NOU 2024:20. (2024). *Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid*. S. 211.

²⁰⁴ NOU 2022:11 *Ditt personvern – vårt felles ansvar* s. 125.

²⁰⁵ Kunnskapsdepartementet. (2017). *Framtid, fornyelse og digitalisering – Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021*. s. 25-26.

²⁰⁶ KS (2025) *Kartlegging av personvern ved bruk av Microsoft 365*

det er betydelige forskjeller mellom de 50 kommunene, som ble undersøkt, i å ivareta personvern og personopplysningsikkerhet i digitale læringsverktøy.²⁰⁷ Tilsynet finner blant annet feil forståelse av hva som er personopplysninger, mangelfulle rutiner for å ivareta personvernregelverket, mangelfull kompetanse og for dårlige vurderinger av om leverandørene bruker personopplysningene til sine egne formål. Kommunene rapporterer til Datatilsynet at de mangler kapasitet og kompetanse til å vurdere elevens personvern og informasjonssikkerhet, og at de har problemer med å få tilstrekkelig informasjon fra leverandørene. De fleste av de 50 kommunene ønsker mer bistand fra de nasjonale myndighetene.²⁰⁸

Faktaboks 12 SkoleSec: et KS-samarbeid om personvern og informasjonssikkerhet

SkoleSec prosjektet. Dette er et prosjekt der kommuner og fylkeskommuner har gått sammen om å styrke arbeidet med personvern og informasjonssikkerhet knyttet til digitalt læringsmiljø. Målet er at personvernet og informasjonssikkerheten skal ivaretas gjennom veiledning, kompetansetiltak, maler og andre ressurser.

Det er utarbeidet en rekke ulike ressurser som er praktisk orientert og hovedsakelig er rettet mot skoleeiere og skoleledere, men noen ressurser er også rettet mot andre målgrupper som merkantilt ansatte, lærere og foreldre. Ressursene er åpent tilgjengelig på nett og omfatter blant annet disse:

- **Nasjonal DPIA for Google og Microsoft 365:** KS har i samarbeid med Bergen kommune gjennomført en nasjonal vurdering av personvernkonsekvenser (DPIA) for læringsplattformen til Google (Google Workspace for Education), som skoleeiere kan gjøre til sin egen. Det er satt i gang et nasjonalt prosjekt for vurdering av DPIA ved bruk av Microsoft 365 i skolen, som blant annet omfatter hvordan offentlige aktører kan samarbeide om slike vurderinger.
- **Nasjonal DPIA for kunstig intelligens:** KS har i samarbeid med flere kommuner og fylkeskommuner utarbeidet en nasjonal DPIA for læringsressurser og/eller fagsystem som benytter kunstig intelligens, og det er laget veiledningsmateriale. Skoleeiere kan bruke dette som utgangspunkt for egne personvern-vurderinger av tilsvarende system.
- **Veiviser:** Dette er en nettside som steg for steg viser alle vurderinger som må tas og i hvilken rekkefølge, før en digital tjeneste kan tas i bruk i opplæring av elever. Dette omfatter applikasjoner, programvare, innhold eller et nettsted.
- **Kultur og kompetanseutvikling:** Ulike opplæringsopplegg om personvern og informasjonssikkerhet tilpasset blant annet foreldre, ansatte, merkantilt ansatte, skoleeiere og skoleledere. Det er også laget korte videoleksjoner og en treningsplattform.
- **Verktøy:** Dette er en oversikt over tilgjengelige maler, verktøy og ressurser til arbeid med personvern og informasjonssikkerhet i skolen.

Kilde: intervju med KS 14. mai 2024 og [SkoleSec - KS](#) hentdato 03. februar 2025.

8.4.2 Skoleeiere vurderer i ulik grad om læremidlene er universelt utformet

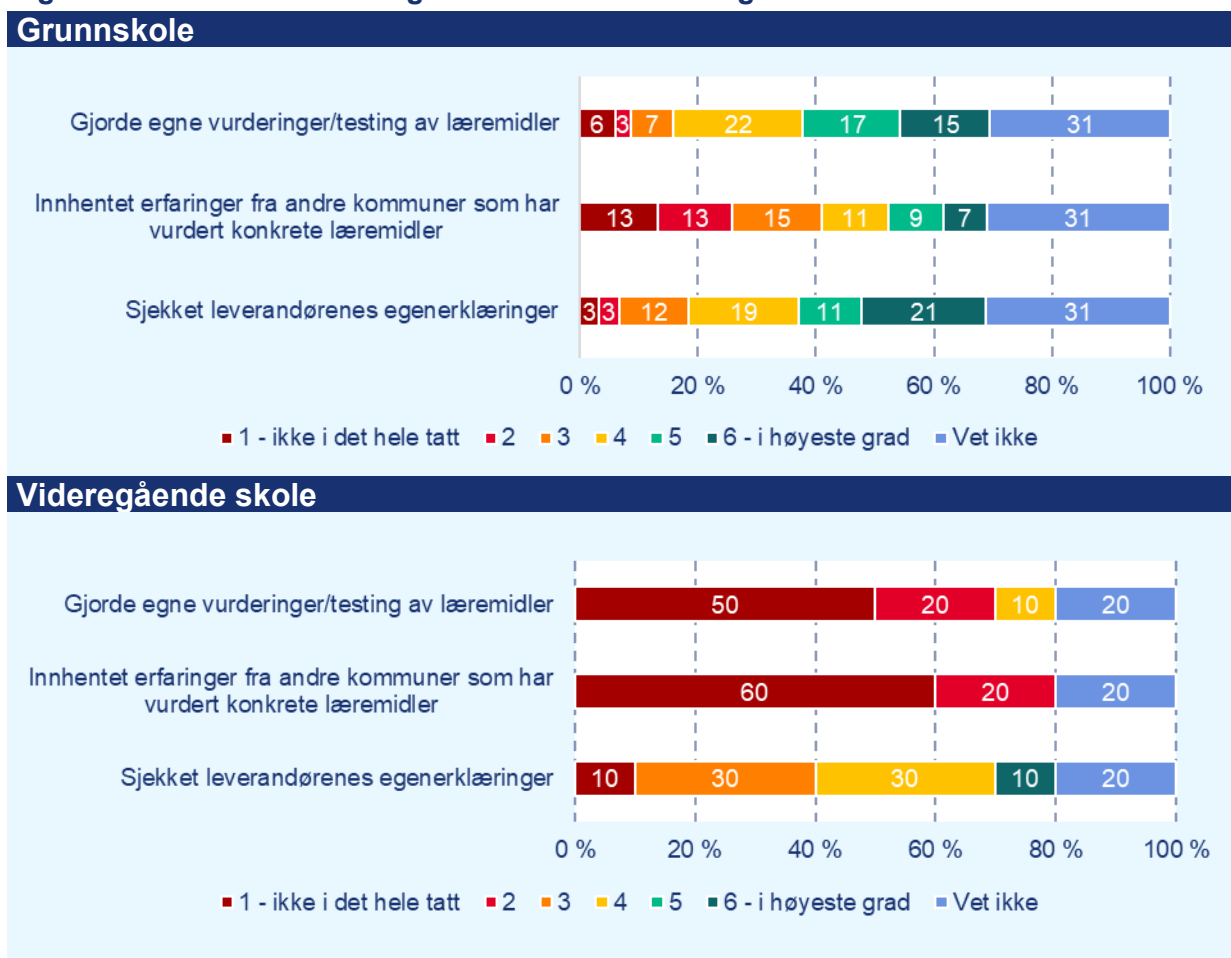
Skoleeier og skolen må sørge for at digitale læremidler kan brukes av mangfoldet av elever.²⁰⁹ Punkt 6.2.2 og 11.2.3 viser at det er få læremidler som oppfyller alle kravene til universell utforming, og at det er krevende for elever, lærere og foreldre å få rettet opp feil i læremidlene.

²⁰⁷ Digitale læringsressurser og læringsplattformer som brukes til undervisningsformål. Dette omfatter både betalte- og gratisverktøy. Begrepet omfatter også både applikasjoner installert lokalt i utstyret til kommunen og bruk av webapplikasjoner. Kilde: Datatilsynet. (2025). *Brevkontroll skolesektoren – pålegg om å sende informasjon til datatilsynet*.

²⁰⁸ Datatilsynet (2025) *Funn fra skoletilsynet. Samlerapport fra Datatilsynets brevkontroll med skolesektoren*.

²⁰⁹ Uu- tilsynet *Universell utforming av det digitale læringsmiljøet i skolen*

Figur 31 Skoleeiers vurdering av universell utforming



Kilde: Spørreundersøkelse til skoleeiere. «På hvilken måte vurderte skoleeier om læremidlene oppfyller krav til universell utforming ved inngåelse av siste innkjøpsavtale for læremidler?» N = 151 (grunnskole) og 10 (videregående skole).

Figur 31 viser at 32 prosent av skoleeiere i grunnskolen har i stor grad undersøkt leverandørenes egenerklæringer.²¹⁰ Like mange har gjort egne vurderinger for å undersøke om læremidlene oppfyller krav til universell utforming. I tillegg har rundt 20 prosent gjort disse vurderingene i noen grad. Mellom 6 og 9 prosent har ikke undersøkt om de digitale læremidlene som brukes i deres skoler, oppfyller kravene til universell utforming. Store kommuner oppgir i mye større grad 5 og 6 på spørsmålet om de har sjekket leverandørenes egenerklæringer (se vedlegg 2).

I videregående skole svarer én av skoleeierne som har besvart spørreundersøkelsen, at de har sjekket leverandørenes egenerklæringer i høyeste grad, og seks sier at de har gjort det i noen eller mindre grad. Det er imidlertid mange som svarer at de i liten grad selv har vurdert eller testet om læremidlene oppfyller krav til universell utforming.

Mellom 22 og 31 prosent av skoleeiere i grunnskolen og to skoleeiere i videregående skole svarer at de ikke vet hvorvidt det er stilt krav til universell utforming, personvern og informasjonssikkerhet i forbindelse med inngåelsen av den siste innkjøpsavtalen. Dette kan ha ulike forklaringer, og fra kommentarfeltene fra spørreundersøkelsen framkommer det blant annet

- at ansvaret er fragmentert, slik at det er vanskelig å ha oversikt over hvilke vurderinger som gjøres
- at den som har besvart undersøkelsen, ikke var riktig person til å besvare spørsmålet
- at læremiddelet er kjøpt inn gjennom interkommunalt samarbeid, som er vanlig for grunnskolen

²¹⁰ Uu-tilsynet (u.å.). *Tilgjengelighetserklæring*. En egenerklæring om i hvilken grad et nettsted eller applikasjon etterlever kravene til universell utforming av IKT.

Interesseorganisasjoner vi har snakket med, erfarer at skoleeiere og skolene ikke nødvendigvis har kompetanse til å vurdere om de digitale læremidlene de bruker, ivaretar kravene til universell utforming. KS peker på at det er ressurskrevende for skoleeiere å gjøre vurderinger av universell utforming. Tilsynet for universell utforming av ikt finner også i sin sektorgjennomgang at skoleeiere mangler kompetanse til å sikre universell utforming i innkjøpsprosessen, og at de trenger støtte til dette. Bare 12 prosent av skoleeiere i grunnskolene vurderer ifølge Uu-tilsynet at de har tilstrekkelig kompetanse på universell utforming av IKT.²¹¹

²¹¹ Rapport fra Uu-tilsynets sektortilsyn: Den digitale skulen¹¹ — kan alle delta på like vilkår? s. 7.

9 Skoleeierens ressursbruk på læremidler

I dette kapittelet ser vi nærmere på skolenes økonomiske handlingsrom til å sørge for nødvendige læremidler og skoleeierens ressursbruk.

Sentrale føringer:

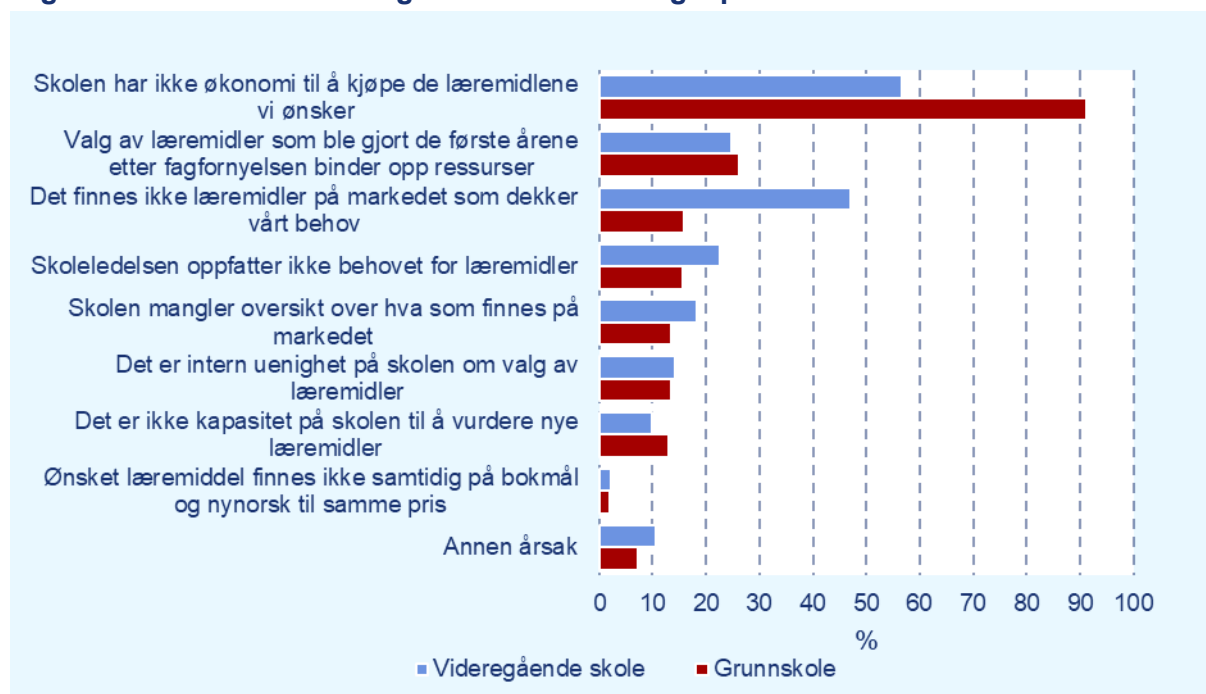
- Skolen skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler (opplæringslova § 15-6).
- Det er kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere som har ansvaret for å holde elevene med læremidler. Det er opp til skoleeiere og lærere å velge hvilke læremidler de ønsker å ta i bruk.
- Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at skolene jevnlig vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå de målene som er fastsatt i læreplanverket (opplæringslova § 17-12).

9.1 Har skolene økonomisk handlingsrom til å sørge for nødvendige læremidler?

9.1.1 Økonomiske begrensninger er den viktigste årsaken til den opplevde læremiddelmangelen

I kapittel 5 og 6 har vi gjort rede for hvilke læremidler som spørreundersøkelsen viser at mangler i skolen. Vi har i spørreundersøkelsene kartlagt årsakene til læremiddelmangelen.

Figur 32 Lærernes vurdering av årsaker til mangel på læremidler



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere. «Hva tror du er årsakene til at de læremidlene du trenger for å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20) ikke er kjøpt inn?» N = 1562 (grunnskole) og 726 (videregående skole).

Figur 32 viser at lærerne som har svart på spørreundersøkelsen opplever økonomiske begrensninger som den viktigste grunnen til mangel på læremidler i grunnskolen. Spørsmålet ble stilt til lærere som

svarte fra kategori én til fire på om de har nødvendige læremidler til å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (se punkt 5.3). Omtrent ni av ti av lærerne som svarte at de mangler læremidler, peker på at skolen ikke har økonomi til å kjøpe de læremidlene de trenger. Også lærerne i videregående skole oppgir økonomi som den viktigste årsaken, men ikke i like stor grad som i grunnskolen. I videregående skole oppgir ellers nesten halvparten av lærerne vi har spurt, at det ikke finnes læremidler som dekker behovet. Det gjelder i stor grad yrkesfag (se kapittel 5.3.2).

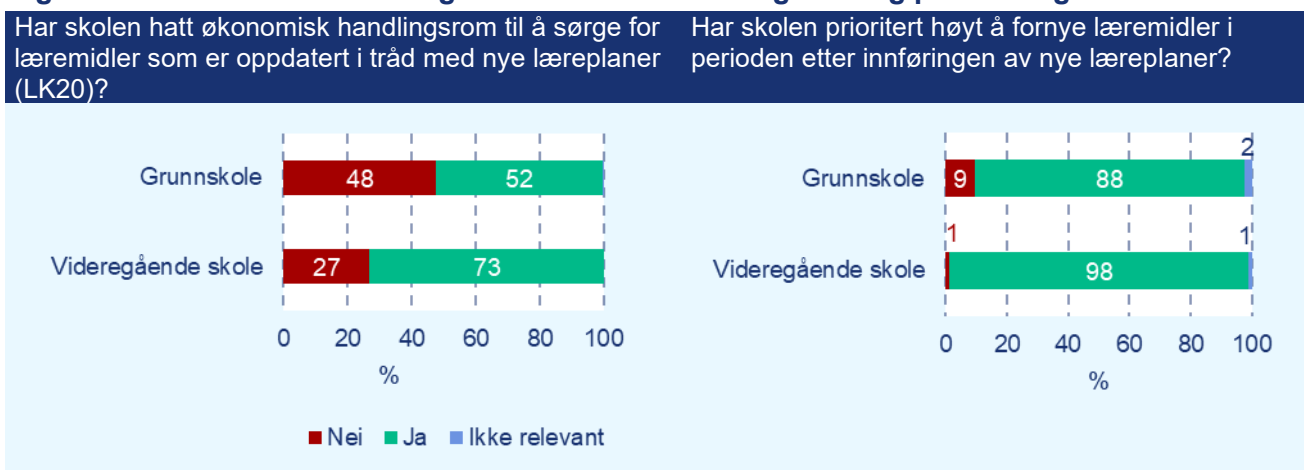
Omtrent en firedel av lærerne i grunnskolen og i den videregående skolen svarer at valg av læremidler tidlig i fagfornyelsen binder opp ressurser, noe som også er knyttet til økonomi.

Skolelederne deler oppfatningen av at økonomi er den viktigste årsaken til mangler. Det samme svarer skoleledere og skoleeiere i Spørsmål til Skole-Norge høsten 2024.²¹²

9.1.2 Mange skoleledere opplever lite økonomisk handlingsrom

I spørreundersøkelsen til skoleledere har de blitt spurt om de opplever å ha økonomisk handlingsrom til å oppdatere læremidler i tråd med de nye læreplanene, og hvordan skolene prioriterer fornyelse av læremidler.

Figur 33 Skolelederes vurdering av økonomisk handlingsrom og prioriteringer



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til skoleledere. N = 288 (grunnskole) og 101 (videregående skole).

Som det framgår av Figur 33, oppgir nesten ni av ti skoleledere i grunnskolen at de prioriterer innkjøp av læremidler høyt. Samtidig oppgir nesten halvparten av skolelederne at skolen ikke har hatt økonomisk handlingsrom til å oppdatere læremidlene. Nærmere analyser viser at skoleledere fra mindre kommuner i større grad oppgir at de har økonomisk handlingsrom til å oppdatere læremidler, enn skoleledere fra større kommuner. Vi ser også at skoleledere fra kommuner med høyere frie inntekter i større grad opplever at de har økonomisk handlingsrom til å oppdatere læremidlene sammenlignet med skoleledere fra kommuner med lavere frie inntekter (se vedlegg 2). Blant skolelederne i videregående skole er det om lag tre av ti skoleledere i vår spørreundersøkelse som opplever at de ikke har økonomisk handlingsrom til å fornye læremidlene.²¹³

Mange skoler i grunnskolen dekker også utgifter til digitale enheter over sine budsjetter (25 prosent), eller de dekker delvis slike utgifter (30 prosent). Det betyr at det vil være avveininger mellom innkjøp

²¹² Bergene mfl. (2025). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2024* s. 207.

²¹³ Mellom 0 og 2,4 prosent svarer «ikke relevant» på spørsmålene.

og utskifting av digitale enheter og læremidler.²¹⁴ 30 prosent av skolelederne svarer at utgiftene til digitale enheter er dekket over både skolens og kommunens budsjett.

9.1.3 Noen skoleeiere kartlegger ikke læremiddelsituasjonen eller informerer kommunestyre/fylkesting

Svarene fra spørreundersøkelsen til skoleeiere tyder på at noen skoleadministrasjoner i kommuner og fylkeskommuner ikke skaffer seg oversikt over tilgangen på læremidler ved skolene. Dette kan for eksempel skje gjennom skriftlige spørringer til skolene eller ved at det tas opp som tema i dialog med skoleledere. Av dem som har besvart spørreundersøkelsen, oppgir om lag hver fjerde kommune og rundt halvparten av fylkeskommunene at de ikke har kartlagt læremiddelsituasjonen for elevene i perioden etter de nye læreplanene ble innført.

Læremiddelsituasjonen kan være aktuelt å ta opp i rapporteringen til kommunestyre og fylkesting. Blant dem som har svart på spørreundersøkelsen, opplyser hver femte kommune og fire av ti fylkeskommuner at de ikke har informert henholdsvis kommunestyret og fylkestinget om elevenes tilgang på læremidler etter innføringen av nye læreplaner. Det vil si at det ikke er omtalt i verken kvalitetsrapporter, i økonomiplan/årsbudsjett eller gjennom egen sak til kommunestyret/fylkestinget, komiteer eller faste utvalg.

9.2 Hvor mye ressurser brukes på læremidler i grunnskoler og videregående skoler?

9.2.1 Utgiftene til undervisningsmateriell har svingt i takt med endringene i læreplanene

Mellom læreplanrevisjoner vil de årlige utgiftene til læremidler variere. Det er bare grunnskolen vi har tall for, og som kan illustrere dette.

Faktaboks 13 Driftsutgifter til undervisningsmateriell i KOSTRA

Gjennom **KOSTRA** (forkortelse for kommune-stat-rapportering) sender alle norske kommuner og fylkeskommuner inn tall fra sine tjenesteområder. En av variablene kommunene rapporterer på, er hvor store driftsutgifter de har til undervisningsmateriell i grunnskolen, totalt og per elev.

KOSTRA-variabelen «driftsutgifter til undervisningsmateriell» fra kommunene inkluderer trykte og digitale læremidler og digitalt utstyr som elevene bruker, samt annet materiell som elevene har behov for i undervisningen (eksempelvis matvarer, arbeidsmaterialer, musikkinstrumenter og lek- og sysselsettingsmateriell).

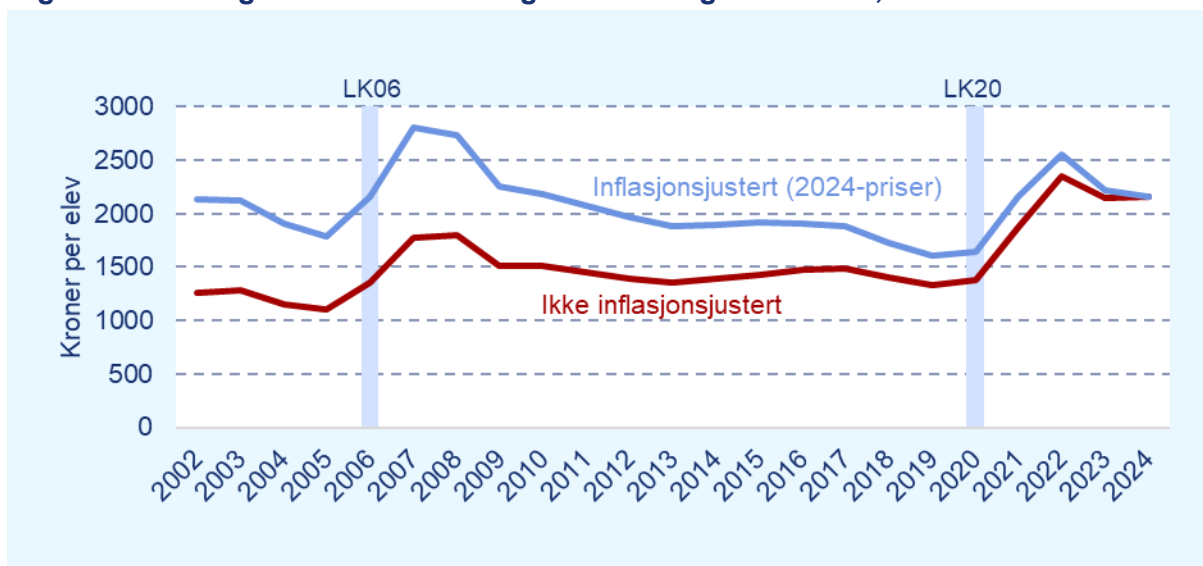
Tallene fra KOSTRA må tolkes forsiktig ettersom det er variasjon i hvordan kommunene rapporterer inn utgifter til undervisningsmateriell, og ulike feilkilder som kan gi avvik mellom tallene i KOSTRA og de faktiske utgiftene til undervisningsmateriell. Det er for eksempel ulik praksis blant kommunene når det gjelder om de inkluderer utgifter til nettbrett og PC-er i driftsutgifter til undervisningsmateriell.

Kilde: SSB ([KOSTRA – SSB](#)), Oslo Economics (2022, 2024).

Som det framgår i faktaboks 13 inkluderer KOSTRA-variabelen «driftsutgifter til undervisningsmateriell» også annet materiell enn læremidler, og det er ikke mulig å skille ut utgifter kommunene har til læremidler.

²¹⁴ Intervju med Skolelederforbundet 12. september 2023.

Figur 34 Driftsutgifter til undervisningsmateriell i grunnskolen, 2002–2024



LK06: Innføringen av nye læreplaner med Kunnskapsløftet 2006.

LK20: Innføringen av nye læreplaner med Kunnskapsløftet 2020.

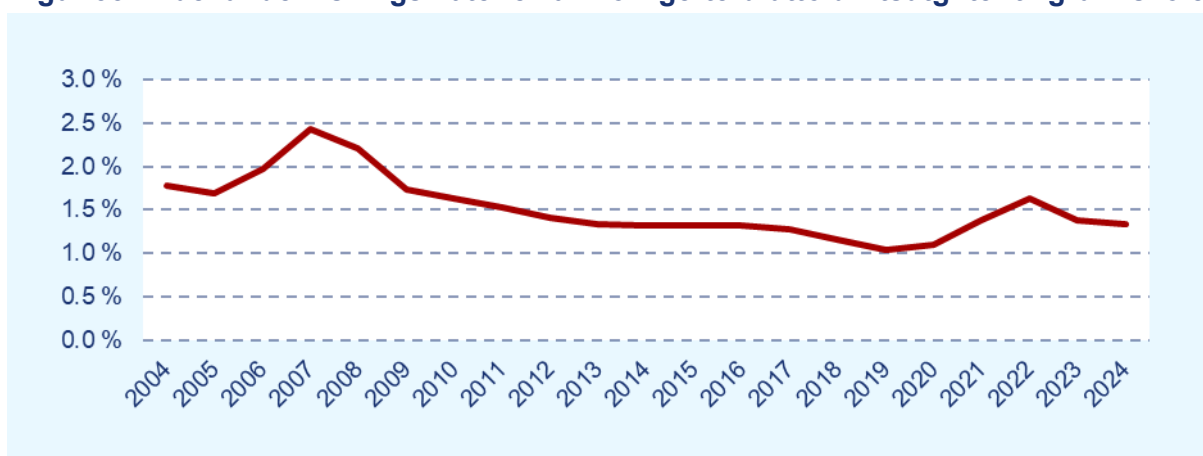
Kilde: SSB KOSTRA.

Figur 34 viser utviklingen i driftsutgifter til undervisningsmateriell i grunnskolen de siste 20 årene.

Figuren viser blant annet at

- det er en nedgang i utgifter i forkant av begge kunnskapsløftene, og en markant økning i etterkant
- målt i inflasjonsjusterte kroner var det etter utgiftsveksten i 2007–2009 en jevn nedgang i utgiftene i perioden mellom kunnskapsløftene
- det ble brukt mindre på undervisningsmateriell de første årene etter LK20 enn de første årene etter LK06, til tross for at skolene nå i større grad betaler for både trykte og digitale læremidler
- økningen i driftsutgifter til undervisningsmateriell kom senere med LK20 enn LK06, det vil si året etter innføringen av nye læreplaner i stedet for samme år

Figur 35 Andel undervisningsmateriell av korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole



Kilde: SSB KOSTRA.

Som det framgår av Figur 35, har andelen driftsutgifter til undervisningsmateriell av totale driftsutgifter i grunnskolen gått ned i perioden fra 2007 til 2024. De totale driftsutgiftene har gått opp i den samme perioden (se vedlegg 2).

9.2.2 Sammensetningen av utgifter til læremidler har endret seg med økt bruk av digitale læremidler

Det finnes som nevnt ikke nøyaktige tall på hvor mye grunnskoler og videregående skoler bruker på læremidler. Informasjonen som er tilgjengelig er enten ufullstendig eller gir bare informasjon om deler av ressursbruken.²¹⁵

Vi har brukt tall som tar utgangspunkt i Forleggerforeningens bransjestatistikk. For å få beregne hvor mye skoleeiere har brukt totalt i markedet, er det til statistikken lagt inn estimater for læremiddelprodusenter som ikke er medlem av foreningen, sluttkunderabatter og forhandlermarginer. Framgangsmåten og kildene er nærmere beskrevet i punkt 4.3.1.

Utgifter til trykte og digitale læremidler i grunnskolen

Tabell 8 Estimerte utgifter til læremidler i grunnskolen (i 1 000 kroner)

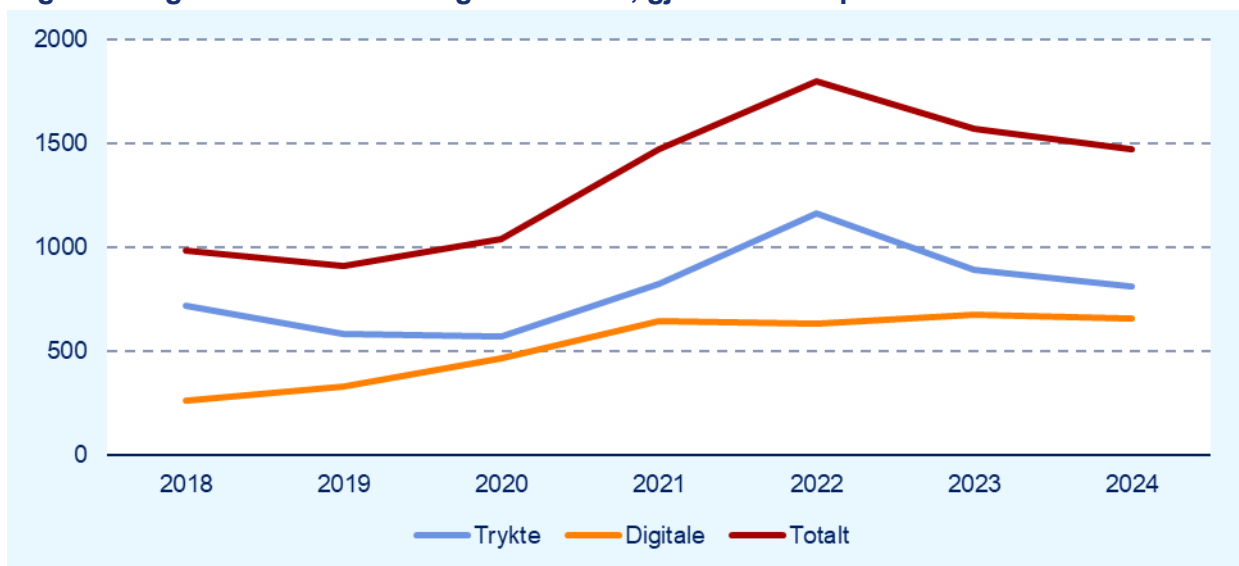
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Trykte	372 218	308 218	304 820	456 409	681 534	552 138	512 209
Digitale	136 460	173 516	250 185	354 486	371 216	416 675	416 548
Totalt	508 678	481 734	555 005	810 895	1 052 750	968 813	928 757

Kilde: tall fra Forleggerforeningen.

Tabell 8 viser at kommunene samlet sett brukte nærmere 929 millioner kroner på læremidler og læringsressurser i 2024, som er nesten dobbelt så mye som i 2019. Den største økningen i total ressursbruk kom imidlertid fra 2021, året etter at de nye læreplanene ble innført, og mest ble det brukt i 2022. I 2020, da pandemien kom, ble det brukt mindre på trykte læremidler enn året før. Flere aktører vi har intervjuet, har pekt på at pandemien førte til forsinkelser både i innføringen av de nye læreplanene og ferdigstillingen av læremidlene fra leverandørenes side, noe som forsinket skolenes innkjøp. Tabell 8 viser også at det på nasjonalt nivå har vært brukt noe mer ressurser på trykte lærebøker enn på digitale læremidler, men at digitale læremidler utgjør en stadig større andel av den totale ressursbruken.

²¹⁵ Oslo Economics. (2024). *Hvor mye ressurser bruker kommuner og fylkeskommuner på læremidler?*

Figur 36 Utgifter til læremidler i grunnskolen, gjennomsnitt per elev



Kilde: tall fra Forleggerforeningen, inflasjonsjustert til 2024-priser.

Figur 36 viser at ressursbruken på læremidler per elev er nesten doblet fra 2019 til 2024, da det i gjennomsnitt ble brukt 1471 kroner per elev i grunnskolen.

Utgiftene til digitale læremidler vil sannsynligvis holde seg stabilt over tid, siden de betales som årlige lisenser. Trykte læremidler er en anskaffelse som dekker læremidler for flere år, og utgiftene er derfor ventet å variere mer over tid, avhengig av omfanget av utskiftinger av de trykte lærebøkene ved blant annet slitasje, ødeleggelser eller endringer i elevtall.

Oslo Economics gjennomførte i 2024, på oppdrag fra KS og Kopinor, en kartlegging av ressursbruk på læremidler. Tallene deres er basert på rapportering fra et utvalg kommuner og fylkeskommuner. Anslaget til Oslo Economics ligger betydelig lavere enn tallene fra Forleggerforeningen. De finner at det samlet er brukt 785 millioner på læremidler i grunnskolen i 2023.

Faktaboks 14 Hva koster et læremiddel og hvor mange trenger en elev i grunnskolen?

Veiledende priser per lærebok og digitale lisenser

Prisen på **lærebøker** varierer i de ulike fagene. Det henger blant annet sammen med hvor krevende de er å utvikle, hvor ofte de må oppdateres, konkurransesituasjonen og rabatter. Prisen øker også med trinn. Lærebøker i et gjennomsnittlig fag koster anslagsvis:

- 606 kroner på barnetrinnet²¹⁶
- 892 kroner på mellomtrinnet²¹⁷
- 826 kroner på ungdomstrinnet²¹⁸

Prisen på digitale **lisenser** varierer med innhold, om de selges enkeltvis eller som pakker med flere trinn og fag også videre. Noen priseksempler:

- En årlig lisenspakke med alle fag kan koste i snitt 395 kroner på barnetrinnet og omtrent 450 på ungdomstrinnet.
- E-boklisenser ligger i gjennomsnitt på ca. 165 kroner på barneskolen og ca. 215 på ungdomstrinnet.

²¹⁶ Gjennomsnitt av veiledende priser for tre fag (norsk, matematikk og engelsk).

²¹⁷ Gjennomsnitt av veiledende priser for fem fag (norsk, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag).

²¹⁸ Gjennomsnitt av veiledende priser for sju fag (norsk, matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag, KRLE og fremmedspråk).

I hvor mange fag trenger elevene læremidler?

Basert på rundskrivet om fag- og timefordelingen for skoleåret 2023/24 vil elevene i grunnopplæringen ha følgende antall fag:

- 1.–7. trinn: 9 fag²¹⁹
- 8.–10. trinn: 11 fag²²⁰

I tillegg kommer valgfag, utdanningsvalg, fysisk aktivitet og fleksibel time.

Kilde: Tall fra Forleggerforeningen, Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1-2023. ²²¹

Basert på prisanslagene i faktaboks 14, vil for eksempel det å kjøpe nye, trykte læremidler til én elev på mellomtrinnet i fem fag – norsk, matte, engelsk, naturfag og samfunnsfag – koste 4 325 kroner. Med utgangspunkt i kommunenes gjennomsnittlige ressursbruk på trykte læremidler i årene 2020–2024 fra Figur 36, har vi estimert hvor lang tid det tar å fornye de trykte læremidlene til denne eleven:

4 325 kroner (kostnad for utskifting) / 854 kroner (gjennomsnittlige utgifter til trykte læremidler per elev i 2020–2024) = 5,06 år. Hvor lang tid det vil ta å fornye læremidlene med samme utgiftsnivå, vil være påvirket av rabattene som kommunene får på læremidlene, og i hvilken grad det kjøpes inn digitale læremidler. I vår beregning er oppgavebøker ekskludert. Uten oppgavebøker tar det 3,68 år å fornye læremidlene.

De gjennomsnittlige utgiftene til digitale læremidlerrekker til noe mer enn en årlig lisenspakke i alle fag.

Utgifter til trykte og digitale læremidler i videregående skole

Tabell 9 Estimerte utgifter til læremidler i videregående skole (i 1 000 kroner)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Trykte	204 592	148 741	261 077	329 540	343 344	215 036	188 085
Digitale	22 251	26 419	47 389	54 894	64 257	61 079	68 267
NDLA	81 935	78 315	109 390	118 769	92 510	92 088	100 442
Totalt	308 778	253 475	417 856	503 203	500 110	368 203	356 794

Kilde: Tall fra Forleggerforeningen, og NDLA.

Tabell 9 viser at utgifter til læremidler i videregående skole økte betydelig i 2020, i forbindelse med at vg1 og enkelte studieforbereidende programfag fikk nye læreplaner høsten 2020²²². Det vil si at det ikke var samme tendens til å vente med å fornye læremidler som i grunnskolen.

Tabellen viser at fylkeskommunene totalt brukte nærmere 357 millioner kroner på læremidler og læringsressurser i 2023, noe som er en vesentlig nedgang fra årene før. Også fylkeskommunene bruker mest ressurser på trykte læremidler. Digitale læremidler, uten NDLA, utgjør en mindre andel av

²¹⁹ Norsk, matematikk, naturfag, engelsk, samfunnsfag, kunst og håndverk, musikk, mat og helse, kroppsøving

²²⁰ I tillegg KRLE og fremmedspråk/fordyping/arbeidslivsfag

²²¹ Utdanningsdirektoratet (2023) *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet, rundskriv U-1-2023*. Det er tatt utgangspunkt i tabell om Ordinær fag- og timefordeling for elever på 1.–10. trinn skoleåret 2023-2024. I tillegg finnes fag- og timefordeling etter Kunnskapsløftet samisk.

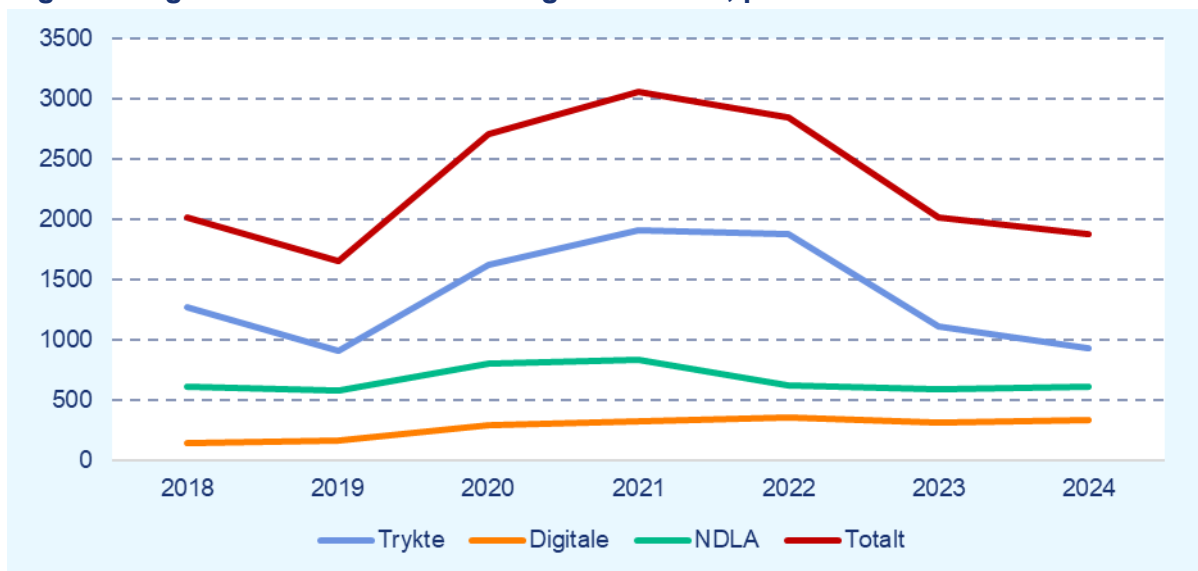
²²² Utdanningsdirektoratet (2024). *Innføring og overgangsordninger for nye læreplaner*.

læremidlene i videregående skole enn i grunnskolen, men det er denne kategorien som står for den største økningen gjennom perioden og den eneste økningen i utgifter vi finner fra 2023 til 2024..

Som det framgår av Tabell 9 går en vesentlig andel av de fylkeskommunale utgiftene til læremidler til NDLA. I årene før og etter 2020/21 har kostnaden fylkeskommunene har for NDLA, ligget forholdsvis stabilt, på mellom 80 og 90 millioner kroner. I perioden fra 2020 til 2022 fikk NDLA ekstrabevilgninger fra fylkeskommunene. Ekstrabevilgningene gikk til å øke kapasiteten slik at læremidlene ble oppgradert etter de nye læreplanene i løpet av treårsperioden. Alle fylkeskommuner med unntak av Oslo deltar i NDLA.²²³

Oslo Economics (2024) anslår den totale ressursbruken på læremidler og læringsressurser i videregående skole til 389,7 millioner kroner i 2023, som er noe høyere enn tallene fra Forleggerforeningen. Oslo Economics' anslag av ressursbruken på trykte læremidler er samtidig 20 millioner lavere enn det vi finner basert på Forleggerforeningens tall.

Figur 37 Utgifter til læremidler i videregående skole, per elev



Kilde: tall fra Forleggerforeningen og NDLA, inflasjonsjustert til 2024-priser.

Totale utgifter til læremidler per elev er høyere i videregående skole enn i grunnskolen. I 2024 var utgiftene på henholdsvis 1 872 kroner per elev i videregående skole mot 1 471 kroner per elev i grunnskolen. Per elev i videregående skole gikk 927 kroner til trykte læremidler, 608 kroner til NDLA og 336 kroner til digitale læremidler.

²²³ Intervju med NDLA 13. mars 2024

Faktaboks 15 Hva koster et læremiddel og hvor mange trenger en elev i videregående skolen?

Veiledende priser per lærebok og digitale lisenser

En **lærebok** fra et av de tre største forlagene i ett fag på studieforberedende linje koster i gjennomsnitt 947 kroner. Tilsvarende koster en lisens for en **e-bok** fra de samme forlagene i snitt 288 kroner.²²⁴

I hvor mange fag trenger eleven læremidler?

For videregående skole er det mer komplisert å telle antall fag enn i grunnskolen, også fordi det er ulikt for studieretningene. Nedenfor er noen eksempler som illustrerer et minimum antall fag:

Studiespesialisering (ordinær):

- vg1: 8 fag²²⁵
- vg2: 7 fag²²⁶
- vg3: 6 fag²²⁷

Yrkesfag (ordinær):

- vg1: 6 fag²²⁸
- vg2: 5 fag²²⁹
- I tillegg kommer læremidler til elever som tar vg3 i skole i yrkesfaglige studieprogram

Kilde: Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet Udir-1-2023.²³⁰

Basert på prisanslagene i faktaboks 15 vil det eksempelvis kunne koste 6 629 kroner å kjøpe nye, trykte læremidler til én elev i alle sju fagene i studiespesialisering på vg2. Med utgangspunkt i fylkeskommunenes gjennomsnittlige ressursbruk på trykte læremidler i årene 2020–2024 fra Figur 37, har vi estimert hvor lang tid det tar å fornye de trykte læremidlene til denne eleven:

$6\,629 \text{ kroner (kostnad for utskifting)} / 1\,488 \text{ kroner (gjennomsnittlige utgifter til trykte læremidler per elev i 2020–2024)} = 4,45 \text{ år}$. Hvor lang tid det vil ta å fornye læremidlene med samme utgiftsnivå, vil være påvirket av rabattene som fylkeskommunene får på læremidlene, og kjøp av digitale læremidler. I dette regnestykket ha vi kun tatt med grunnbøker.

9.2.3 Det er store forskjeller på hvor mye ressurser kommunene bruker på læremidler i grunnskolen

Vi bruker informasjonen i KOSTRA om undervisningsmateriell til å belyse forskjeller i hvor mye ressurser kommunene bruker på læremidler i grunnskolen (se punkt 9.2.1). Figur 38 viser at det stor variasjon i hvor mye ressurser kommunene bruker på undervisningsmateriell per elev i grunnskolen. Det varierer mellom 950 kroner og 5 753 kroner per elev når vi ser perioden 2020–2024 under ett (se også vedlegg 2). Vi ser årene samlet for å ta høyde for at kommunene i perioden etter innføring av nye læreplaner kan ha hatt hovedtyngden av utgiftene til utskifting av læremidler i ulike år. Det er også viktig å merke seg at store kommuner har større muligheter for å få rabatter på læremidler enn mindre kommuner, både fordi de kjøper inn et større volum av læremidler, og fordi det kan være gunstig for leverandørene å kunne vise til at store kommuner har kjøpt inn deres læremidler.

²²⁴ Prisen er beregnet som et gjennomsnitt av veiledende priser i seks fag (norsk, matte, engelsk, naturfag, samfunnskunnskap og fremmedspråk) Kilde: Forfatterforeningen.

²²⁵ Norsk, matematikk, naturfag, engelsk, fremmedspråk, samfunnskunnskap, geografi, kroppsøving

²²⁶ Norsk, matematikk, fremmedspråk, historie, kroppsøving, programfag fra eget programområde (fordypning) og programfag fra studieforberedende studieprogram

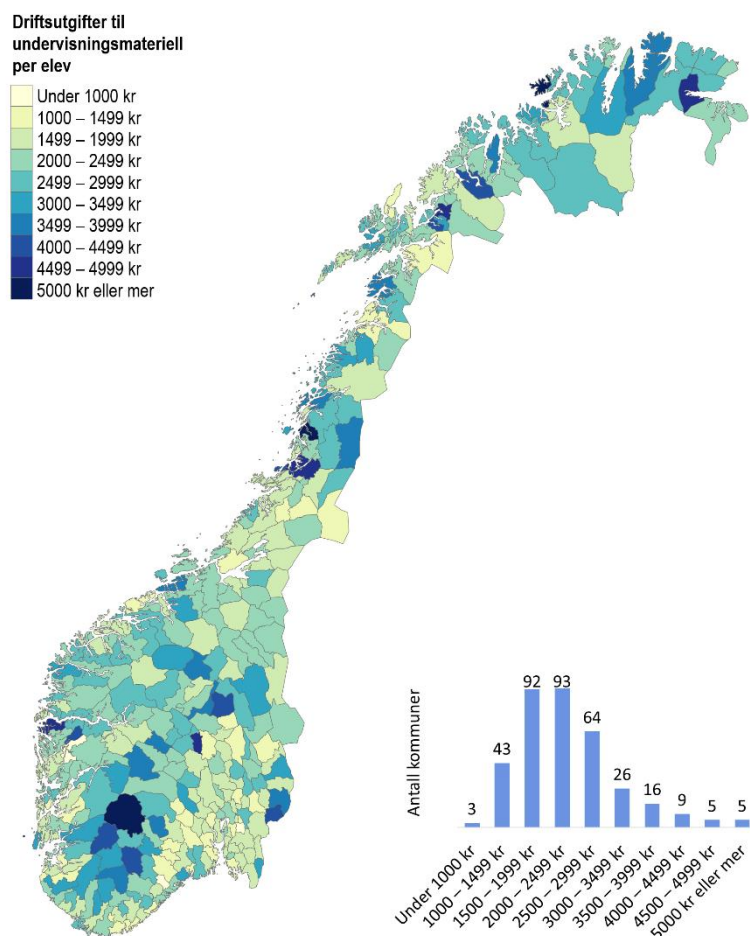
²²⁷ Religion og etikk, norsk, historie, kroppsøving, programfag fra eget programområde (fordypning) og programfag fra studieforberedende studieprogram

²²⁸ Matematikk, naturfag, engelsk, kroppsøving, programfag fra eget programområde, yrkesfaglig fordypning

²²⁹ Norsk, samfunnskunnskap, kroppsøving, programfag fra eget programområde, yrkesfaglig fordypning

²³⁰ Utdanningsdirektoratet. (2023). *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet, rundskriv U-1-2023*. Vi har tatt utgangspunkt i tabell 4 Fag- og timefordeling i utdanningsprogram for studiespesialisering, programområde for realfag og språk, samfunnsfag og økonomi, ordinær og tabell 17a for yrkesfaglige studieprogram. I tillegg finnes fag- og timefordeling for samisk og elever med tegnspråk.

Figur 38 Kommunekart over driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i kroner, gjennomsnitt for perioden 2020-2024.



Kilde: SSB KOSTRA – analysert av Riksrevisjonen.

Figur 38 illustrerer at kommunene som bruker mest på undervisningsmateriell typisk befinner seg i mindre sentrale strøk. Dette er også typisk de kommunene som har færrest innbyggere. Nærmere analyser viser at et stort flertall (79 prosent) av kommunene som bruker 3 000 kr eller mer per elev har færre enn 5 000 innbyggere og skårer lavt på SSBs sentralitetsindeks.²³¹

Samtidig er det mange av de mindre sentrale kommunene som har lave utgifter til undervisningsmateriell. Det er dermed ikke nødvendigvis sentralitet og/eller kommunestørrelse i seg selv som har innvirkning på hvor mye kommunene bruker på undervisningsmateriell. To andre variabler som er høyt korrelert med sentralitet, kan være med på å forklare dette mønsteret:

- Frie inntekter per innbygger – et mye brukt mål på kommunens økonomiske handlingsrom – er høyt korrelert med sentralitet. Kommuner med høyere frie inntekter per innbygger bruker mer penger på undervisningsmateriell, og forskjellen er signifikant (se vedlegg 2).
- Gjennomsnittlig skolestørrelse er høyt korrelert med sentralitet²³². Kommuner med mindre skoler har typisk mer spredt bebyggelse. Kommuner med større gjennomsnittlig skolestørrelse bruker mindre på undervisningsmateriell per elev enn kommuner med lavere gjennomsnittlig skolestørrelse, og forskjellen er sterkt signifikant (se vedlegg 2). Tidligere studier tyder på at

²³¹ Vi klassifiserer under 650 som en lav skår på SSBs sentralitetsindeks.

²³² I perioden 2020-2023 er korrelasjonen mellom sentralitet og gjennomsnittlig skolestørrelse 0.78.

skolestørrelse har betydning for kommunenes utgifter til læremidler, blant annet på grunn av stordriftsfordeler og muligheter for rimeligere læremidler ved større skoler.²³³

En annen tendens er at kommuner typisk legger seg på tilsvarende nivå som nabokommuner. Nabokommunenes nivå på driftsutgifter til undervisningsmateriell har en positiv og signifikant effekt på en kommunes egne driftsutgifter til undervisningsmateriell (se vedlegg 2). Felles anbudsprosesser er trolig en viktig årsak til dette, da dette både bidrar til at kommunene får de samme prisene på læremidler, og at de kommuniserer seg imellom om innkjøp av læremidler. Vår kartlegging av utlysninger av anbud på læremidler viser at en rekke kommuner har kjøpt læremidler gjennom slike innkjøpssamarbeid.

²³³ Oslo Economics. (2022). *Markedet for digitale læremidler og læringsressurser i grunnskolen og videregående opplæring* og Oslo Economics. (2024). *Hvor mye ressurser bruker kommuner og fylkeskommuner på læremidler?*

10 Statlig økonomisk støtte til læremidler

Statlige økonomiske virkemidler brukes for å bistå skoleeierne med å sikre nødvendige læremidler. Vi har sett på hvor godt de statlige økonomiske virkemidlene støtter opp om skoleeiers finansiering og bruk av læremidler i skolen.

Sentrale føringer:

- Departementet må skaffe seg kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater (økonomibestemmelsene og økonomireglementet §§ 1, 4, 6 og 16). De må også sikre seg informasjon om hvordan de statlige virkemidlene bidrar til måloppnåelsen.

10.1 Hva har vært statens økonomiske virkemidler i forbindelse med Kunnskapsløftet 2020?

Kunnskapsløftet høsten 2020 (LK20) innebar den største fornyingen av faginnholdet i skolen siden Kunnskapsløftet i 2006 (LK06).²³⁴ Staten har ulike økonomiske virkemidler til disposisjon for å bistå kommuner og fylkeskommuner i deres utskifting av læremidler: å øke rammetilskuddet eller, under enkelte omstendigheter²³⁵, øremerkede tilskudd.

Faktaboks 16 Statlige finansieringsformer

Rammefinansiering

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Prinsippet er nedfelt i kommuneloven og skal sikre reell lokal handlefrihet ved at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Øremerkede tilskudd

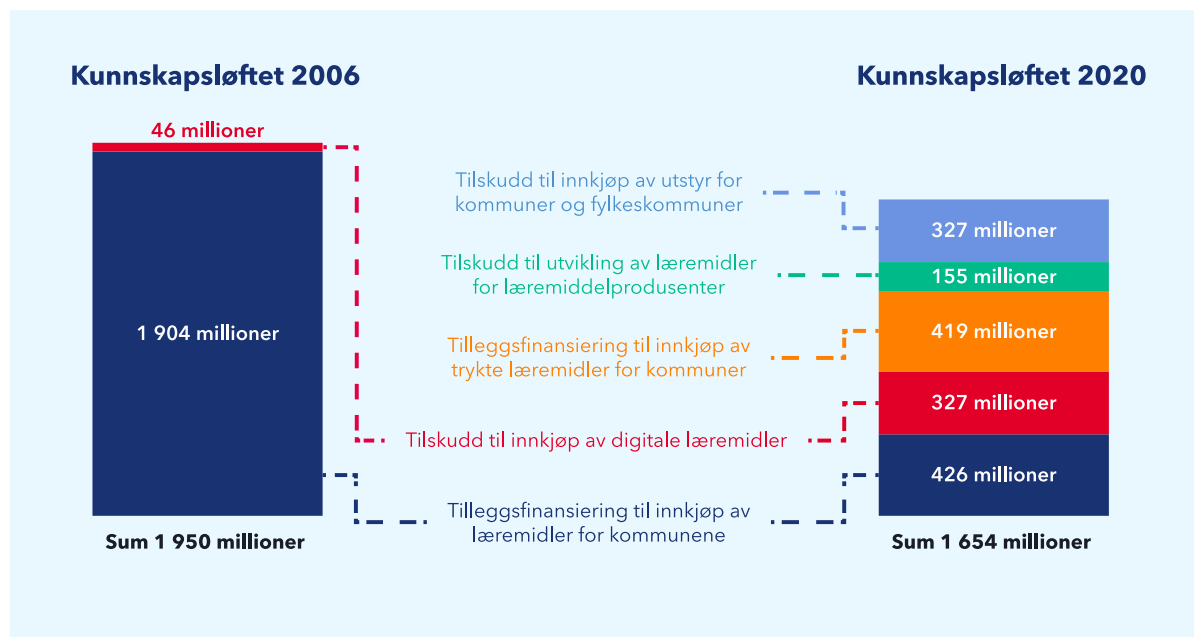
Øremerkede tilskudd er bevilgninger over statsbudsjettet som skal benyttes til fastsatte formål. Det er et styringsverktøy som gir staten muligheten til å utøve en sterk grad av kontroll og styring og kan i noen tilfeller bidra til at man raskere oppnår den effekten man ønsker. De øremerkede tilskuddene kan være utformet på ulike måter og kan kreve kommunal medfinansiering. Kommuner med stor økonomisk handlefrihet er best stilt til å utnytte tilskudd med medfinansiering, og over tid kan denne innretningen forsterke inntektsforskjellene mellom kommunene. Hvis det gis tilskudd uten krav til egenandeler, kan det blant annet påvirke kommunenes egne bevilgninger til området. Dersom det foreslås å etablere en ny øremerket ordning, skal det komme fram hvorfor tilskuddet skal være øremerket og ikke kan gis som en del av rammetilskuddet.

Kilde: Lov om kommuner og fylkeskommuner §2-2 tredje ledd. Kommunal og moderniseringsdepartementet (2020) Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, veileder.

²³⁴ Prop. 1 S (2019 – 2020) s. 65-66

²³⁵ Øremerking skal forbeholdes tilfeller der det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis; for tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller i et avgrenset tidsrom eller finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner. Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, s. 44.

Figur 39 Finansiering av læremidler under Kunnskapsløftet 2006 og 2020



Kilde: St. prp. 1 2006–2009 og 2019–2025, og Kunnskapsdepartementet.

Figur 39 viser en oversikt over de ulike tilskuddsordningene som ble opprettet i forbindelse med LK20 (til høyre), og finansieringen av læremidler under LK06 (til venstre).

Under LK20 ble læremidlene finansiert gjennom ulike tilskuddsordninger. Tilskuddene ble vedtatt i ulike perioder fra 2018 til 2024. For tilskuddene til innkjøp av trykte og digitale læremidler (i mørkeblått) og til innkjøp av trykte læremidler (i oransje) var det ingen krav om egenandel. De øvrige tilskuddene var søknadsbasert og krevde at kommunene bidro med en egenandel.

I LK06 var det en økning i rammetilskuddet til kommunene som hovedsakelig finansierte utskiftning av læremidler.

Hvis vi ser på det totale tilskuddsbeløpet til innkjøp av læremidler, som er presentert ovenfor, og inkluderer tilskudd til utstyr og til læremiddelprodusenter for utvikling av læremidler for LK20, utgjør de statlige økonomiske virkemidlene 85 prosent av de tilsvarende statlige midlene som ble tildelt under Kunnskapsløftet 2006. Dette betyr at det under Kunnskapsløftet 2006 ble utbetalt 3 219 kroner per elev, sammenlignet med 2 721 kroner under Kunnskapsløftet 2020.

Dersom man trekker fra midler som er tildelt fylkeskommuner og læremiddelprodusenter, slik at man kun sammenligner midlene som er tildelt kommunene, utgjør tildelingene til kommunene under LK20 67 prosent av det som ble utbetalt i forbindelse med Kunnskapsløftet 2006. Det tilsvarer 2 163 kroner per elev.

I dette kapittelet vil vi se nærmere på de ulike statlige økonomiske virkemidlene benyttet til læremidler under LK20 sammenlignet med tilsvarende virkemiddelbruk under LK06.

De ulike tilskuddene omtales hver for seg og framstilles i egne tabeller. Nederst i tabellen blir tilskuddsbeløpene summert, og summen tas med i en figur som framstiller det akkumulerte tilskuddsbeløpet. Dette prisjusteres, slik at det er sammenlignbart med de økonomiske virkemidlene under LK06.

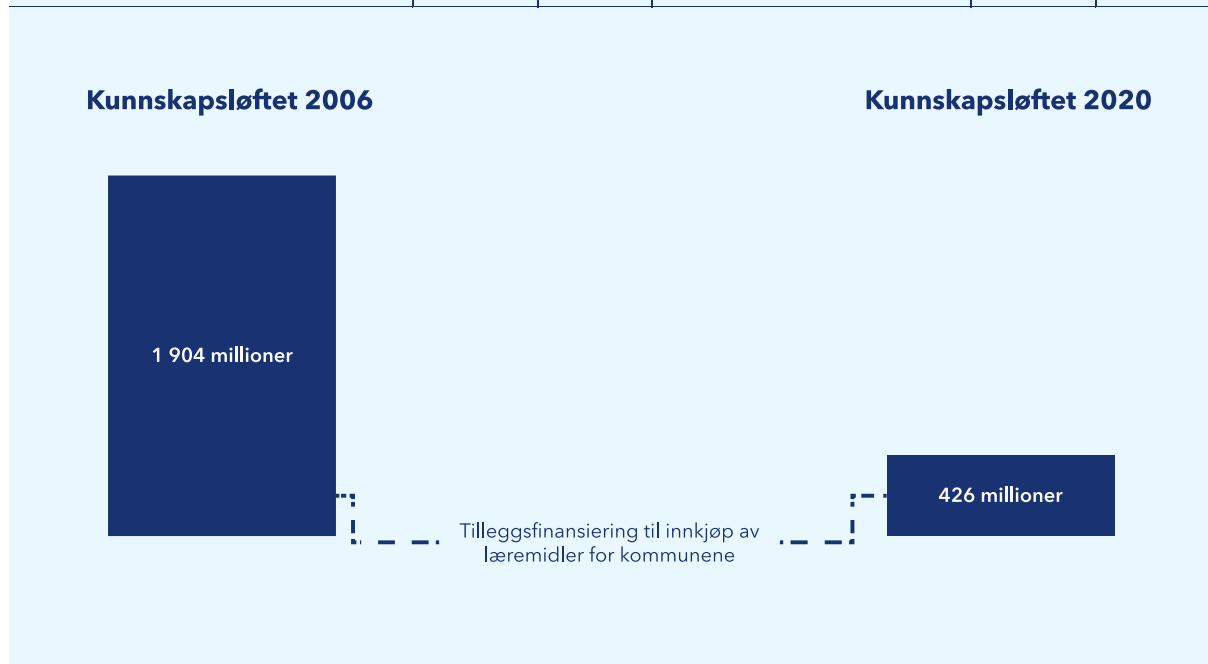
10.1.1 Staten har gitt mindre økonomisk støtte til utskifting av læremidler i LK20 enn i LK06

I forbindelse med implementeringen av LK20 trakk Kunnskapsdepartementet fram at læremidler er viktige ikke bare for undervisningen, men også for å implementere fagfornyelsen. De påpekte at det med nye læreplaner ble det behov for nye læremidler og endringer i de eksisterende læremidlene. Kunnskapsdepartementet skulle i dialog med KS for å beregne eventuelle mer- og mindrekostnader for kommunesektoren som følge av utskiftingen av læremidler.²³⁶

Kunnskapsdepartementet oppgir at de i samarbeid med KS gjorde utregninger og laget estimater for forventede kostnader i forbindelse med utskifting av læremidler ved LK20, men de har ikke dokumentasjon av arbeidet. De sier at grunnlagstallene som ble brukt i hovedsak var statistikk fra forlagene og tall fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI), som er offentlig tilgjengelig.

Tabell 10 Tilleggsfinansiering til innkjøp av læremidler for kommuner

Kunnskapsløftet 2006				Kunnskapsløftet 2020		
Formål	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr.
Trykte og digitale	Midlertidig økning i rammetilskuddet til kommunene	2006	400	Øremerkede tilskudd til grunnskolen	2020	170
		2007	403		2021	100
		2008	418		2022	100
		Sum (2024–kroner)			2006–2008	1221 (1904)



Kilde: Budsjettproposisjoner for Kunnskapsdepartementet for periodene.

²³⁶ Prop. 1 S (2018 – 2019), s. 90.

Budsjettproposisjonen for 2020 inneholdt et nytt øremerket tilskudd på 170 millioner kroner, som skulle dekke merutgiftene kommunene hadde til utskifting av læremidler. Det ble gitt tilskudd også de neste to årene, til sammen 370 millioner kroner, se Tabell 10. Kommunene sto fritt til å bruke midlene på digitale eller trykte læremidler.²³⁷

Under Kunnskapsløftet 2006 ble det bevilget midler til å dekke merkostnadene med å skifte ut alle læremidler raskere enn normalt ved at rammetilskuddet til kommunene ble økt midlertidig med 400 millioner kroner for årene 2006, 2007 og 2008, noe som til sammen tilsvarer om lag 1,9 milliarder 2024-kroner.²³⁸

Tabell 10 viser også at tilleggsfinansieringen for innkjøp av læremidler, utover det som fra før dekkes av rammetilskuddet, er over 1 400 millioner kroner større under LK06 enn under LK20. Tilskuddet som ble bevilget under LK06 utgjør 3 144 kroner per elev, mens det var 702 kroner per elev under LK20.²³⁹ Det betyr at under LK20 ble det bevilget 22 prosent av det som ble bevilget under LK06.

Kunnskapsdepartementet viser til tre hovedgrunner til at det ble gitt mindre midler til kommunene i forbindelse med LK20:²⁴⁰

- Læreplanendringene var større i LK06 enn i LK20. For førstnevnte var det helt nye fag og læreplaner, mens sistnevnte i større grad var en fornyelse. Dermed mener departementet at behovet for å bytte ut læremidler var noe mindre.
- Innslaget av digitale læremidler var større under LK20. De har en annen type finansiering, med årlige lisenser, som gjør at de ekstra utgiftene som kommer samtidig rundt innføringstidspunktet for læreplanene ble mindre.
- Priser på lærebøker har ifølge departementet gått noe ned i perioden.

Prisen departementet viser til er brutto bokpris fra bransjestatistikken til Forleggerforeningen. I sin bransjestatistikk viser Forleggerforeningen til at brutto priser ikke må anses som eksakte tall ettersom de beregnes ut fra en antatt gjennomsnittsrabatt fra forlag til forhandler. Videre presiserer de at statistikkgrunnlaget ikke uten videre er egnet til å beskrive utviklingstrekk. Endringer i antall medlemsforlag, i forlagenes utgivelsesprofil og i gjennomføringen av større publiseringoppdrag vil kunne påvirke statistikken fordi det påvirker volum og beregnede gjennomsnittspriser.²⁴¹

Kunnskapsdepartementet viser til at brutto bokpris for 2018 og 2019 viser en nedgang siden 2006 og 2007. Da sammenligner departementet de to årene før LK20, da skolene holdt tilbake på innkjøp av læremidler i påvente av fagfornyelsen, med de to første årene i LK06 da skolene var i gang med å kjøpe inn nye læremidler. Når man sammenligner 2005 mot 2019, er departementet enig i at det ikke har vært en nedgang i prisene.

Kunnskapsdepartementet uttaler at det er politiske beslutninger som avgjorde hvor mye som ble gitt, både ved LK06 og LK20.²⁴²

²³⁷ Prop. 1 S (2021–2022). s. 86.

²³⁸ St.prp. nr. 64 (2003–2004). Totale kostnader for kommunene ved utskifting av læremiddel ble regnet ut til omkring 1,9 milliarder kroner. Fra før hadde kommunene ordinære årlige utgifter til utskifting av læremiddel på om lag 240 millioner kroner. Fordi forlagene signaliserte at de trengte tre år på å produsere nye læremiddel av god kvalitet ble de frie inntektene økt med 400 mill. kroner for 2006 og dette ble videreført for 2007 og 2008 for å dekke totale kostnader for utskifting over tre år. Kilde: Stp 1 (2005–2006) s.38. I 2009 blir det frigjort 430 mill. kroner av de frie inntektene til kommunene som følge av at utskiftingen av nye læremidler tilpasset Kunnskapsløftet var gjennomført. Kilde: St.prp. nr. 1 (2008–2009) s. 15 og 30

²³⁹ I 2024 kroner. Beløpet per elev er utregnet ved å ta et gjennomsnitt av elevtall for alle offentlige skoler for henholdsvis perioden 2004/2005 – 2007/2008

²⁴⁰ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025

²⁴¹ Forleggerforeningen (2007) *Bransjestatistikk 2007* og Forleggerforeningen (2019) *Bokmarkedet 2019. Forleggerforeningens bransjestatistikk*.

²⁴² Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025

10.1.2 Andre tilskudd har ikke kompensert for lavere statlig tilskudd til utskifting av læremidler, sammenlignet med 2006

Det ble tildelt flere tilskudd under LK20 som var tilknyttet fagfornyelsen. Tilskudd til innkjøp og utvikling av digitale læremidler var planlagt som en del av digitaliseringsstrategien og koblet opp mot Kunnskapsløftet. Det er videre gitt tilskudd til kjøp av trykte læremidler i 2023 og 2024.

Tilskudd til digitale læremidler

Under budsjettforhandlingene for 2018 ba et flertall på Stortinget regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med en modell for tilskudd til digitale læremidler. Flertallet viste til at det både var behov for større konkurranse i utviklingen av digitale læremidler for å sikre nyskaping på feltet, og at det samtidig var nødvendig å stimulere kommunesektoren til å kjøpe inn digitale læremidler, for videre å øke innovasjon og utvikling i markedet. Midlene skulle ikke utbetales som rammetilskudd.²⁴³

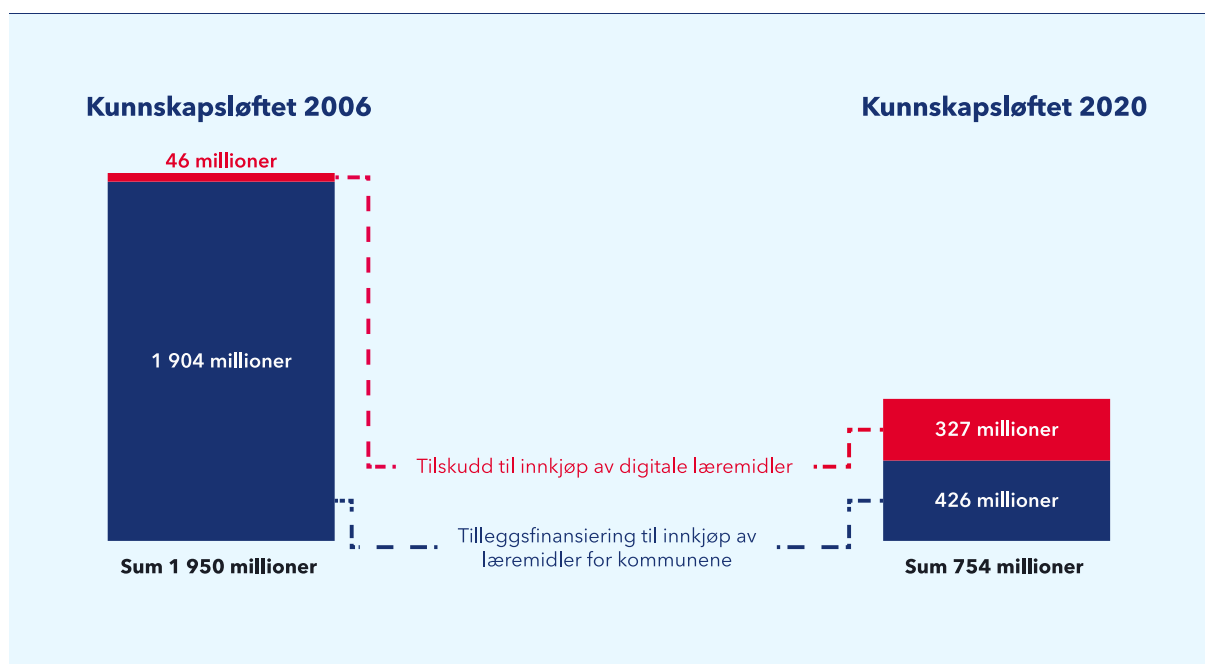
I revidert nasjonalbudsjett for 2018 foreslo regjeringen en femårig satsing, *Den teknologiske skolesekken*. Satsingen omfattet åtte tiltak, herunder to søknadsbaserte tilskuddsordninger for læremidler. Den ene skulle fremme utvikling av digitale læremidler. Den andre tilskuddsordningen var rettet mot kommuner og fylkeskommuner som kunne søke om å få refundert en andel av sine utgifter til innkjøp av digitale læremidler. Kriterier styrte hvilke digitale læremidler som kunne inngå i tilskuddsordningen, og disse ble synliggjort i en egen nettløsning. Midlene for satsingen skulle ses i sammenheng med både Digitaliseringsstrategien for grunnsopplæringen og LK20.²⁴⁴

Tabell 11 Tilskudd til innkjøp av digitale læremidler

Kunnskapsløftet 2006				Kunnskapsløftet 2020		
Formål	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr.
Digitale	Søknadsbasert tilskudd til vgs for utvikling og innkjøp av digitale læremidler	2007	29	Den teknologiske skolesekken, søknadsbasert tilskudd til grunnskolen og vgs	2019	60
					2020	111
					2021	50
					2022	60
Sum (2024–kroner)		2007	29 (46)		2019–2022	281 (327)

²⁴³ Innst. 16 S (2017–2018), s. 92–93.

²⁴⁴ Prop. 85 S (2017–2018), s. 17–18 og Innst 400 S (2017–2018) s. 65 og 66. Utdanningsdirektoratet (2023) *Sluttrapport Den teknologiske skolesekken og handlingsplanen for digitalisering i grunnsopplæringen*. s. 14–17.



Kilde: Budsjettproposisjoner for Kunnskapsdepartementet for periodene.

Tabell 11 viser at tilskuddene til innkjøp av digitale læremidler samlet utgjorde 327 millioner i 2024-kroner. Midlene ble økt i revidert budsjett for 2020 for å møte skoleeierenes økte behov for digitale læremidler i forbindelse med pandemien.²⁴⁵ Sammenlignet med tilskuddene til innkjøp av digitale læremidler under LK06 var de betydelige, men ikke tilstrekkelig til å utligne forskjellen til LK06. Per elev utgjør summen av tilskudd til utskifting av læremidler og tilskudd til digitale læremidler i 38 prosent av det som ble tildelt under Kunnskapsløftet 2006.

Tilskuddsordning for trykte læremidler

Det ble i revidert nasjonalbudsjett for 2023 opprettet et nytt ettårig øremerket tilskudd til innkjøp av trykte læremidler i grunnskolen.²⁴⁶ Det ble henvist til at pandemien hadde ført til at mange skoler brukte mest penger på digitale læremidler og undersøkelser som viste at norske barn leste stadig mindre og brukte stadig mer tid på skjerm.²⁴⁷ Mer bruk av trykte læremidler skulle bidra til å fremme leseferdigheter.²⁴⁸

Tabell 12 Tilleggsfinansiering til innkjøp av trykte læremidler for kommuner

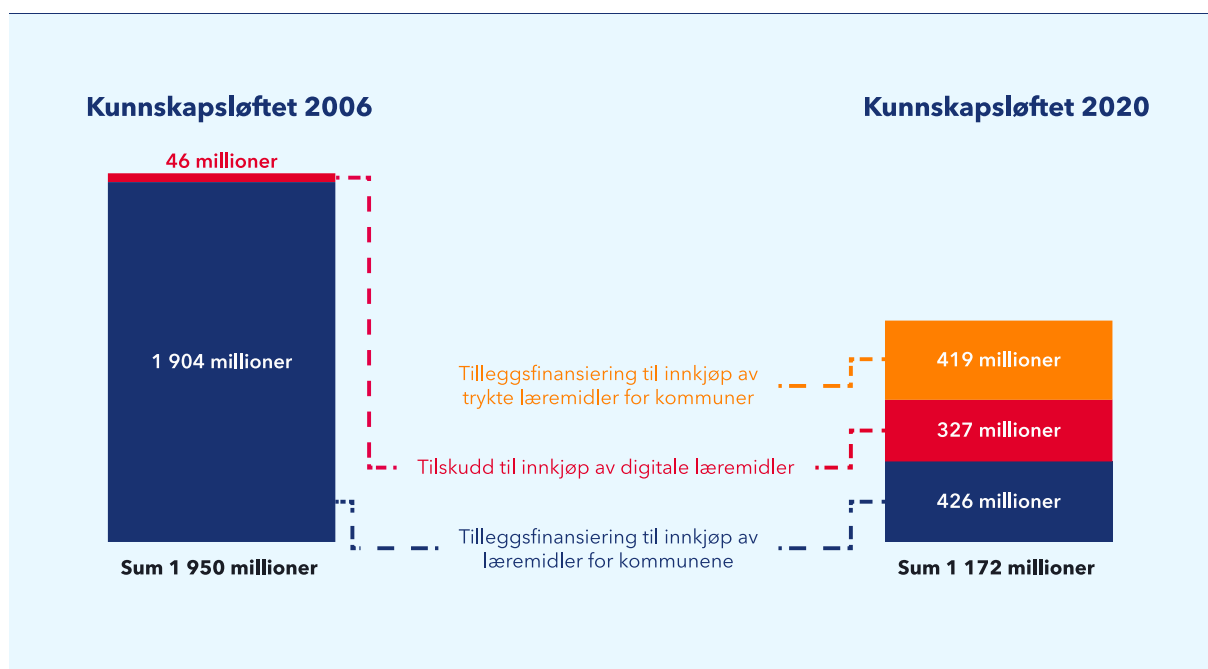
Kunnskapsløftet 2006			Kunnskapsløftet 2020			
Formål	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr.
Trykte				Øremerket tilskudd til grunnskolen	2023	115
					2024	300
Sum (2024–kroner)			0		2023–2024	415 (419)

²⁴⁵ Prop. 117 S (2019–2020), s. 22.

²⁴⁶ Prop. 118 S (2022–2023), s. 26.

²⁴⁷ Prop. 1 S (2023–2024), s. 68.

²⁴⁸ Prop. 104 S (2023–2024), s. 11.



Kilde: Budsjettproposisjoner for Kunnskapsdepartementet for periodene.

Tabell 12 viser at tilskuddet i 2023 utgjorde 115 millioner kroner noe som utgjør 190 kroner per elev i 2024-kroner. I revidert nasjonalbudsjett for 2024 ble det på nytt gitt et ettårig tilskudd til trykte læremidler på 300 millioner kroner. Til sammen ble 415 millioner kroner utbetalt til innkjøp av trykte læremidler disse årene.²⁴⁹ Dette utgjorde 690 kroner per elev i 2024-kroner.

Spørreundersøkelsen vår viser at 82 prosent av skoleledere i grunnskolen svarte at skolen hadde behov for å kjøpe inn trykte lærebøker i 2023 og 2024. De fleste kommentarene i spørreundersøkelse viser til at tilskuddet var kjærkomment, men lite i forhold til prisen på lærebøker. En skoleleder fra grunnskolen sier:

«Vi liker bøker her ved skolen. Naturfags- og samfunnsfagslærere føler seg nedprioritert, men ellers har vi god dekning på bøker og oppdaterer i basisfag så godt vi kan ut fra budsjett. Tilleggsbevilgningen i 2023 og 2024 ga mindre enn én bok til hver i faget norsk, men bedre enn ingenting.»

Inkludert tilskuddene til trykte læremiddel i 2023 og 2024 utgjør den samlede statlig finansieringen til innkjøp av læremidler 1 929 kroner per elev i forbindelse med LK20, som er 60 prosent av det som ble tildelt under Kunnskapsløftet 2006.

Tilskuddsordninger for læremiddelprodusenter

Den teknologiske skolesekken, omfattet også en tilskuddsordning for læremiddelprodusenter. Denne ble vedtatt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2018 og ble videreført for 2019.²⁵⁰ Ordningen skulle fremme utvikling av smarte digitale læremidler, med vekt på kvalitet, innovasjon, tilpasset opplæring, universell utforming og målform. Den skulle også bidra til mangfold og konkurranse i markedet.

Det har lenge eksistert en årlig tilskuddsordning for utvikling av læremidler uten kommersielt markedsgrunnlag. Ordningen dekker flere formål,²⁵¹ blant annet å stimulere til utvikling av læremidler til fagområder der elevtallet er lavt, eller til særskilt tilrettelegging av læremidler, se også omtale under

²⁴⁹ Prop. 104 S (2023–2024), s. 11.

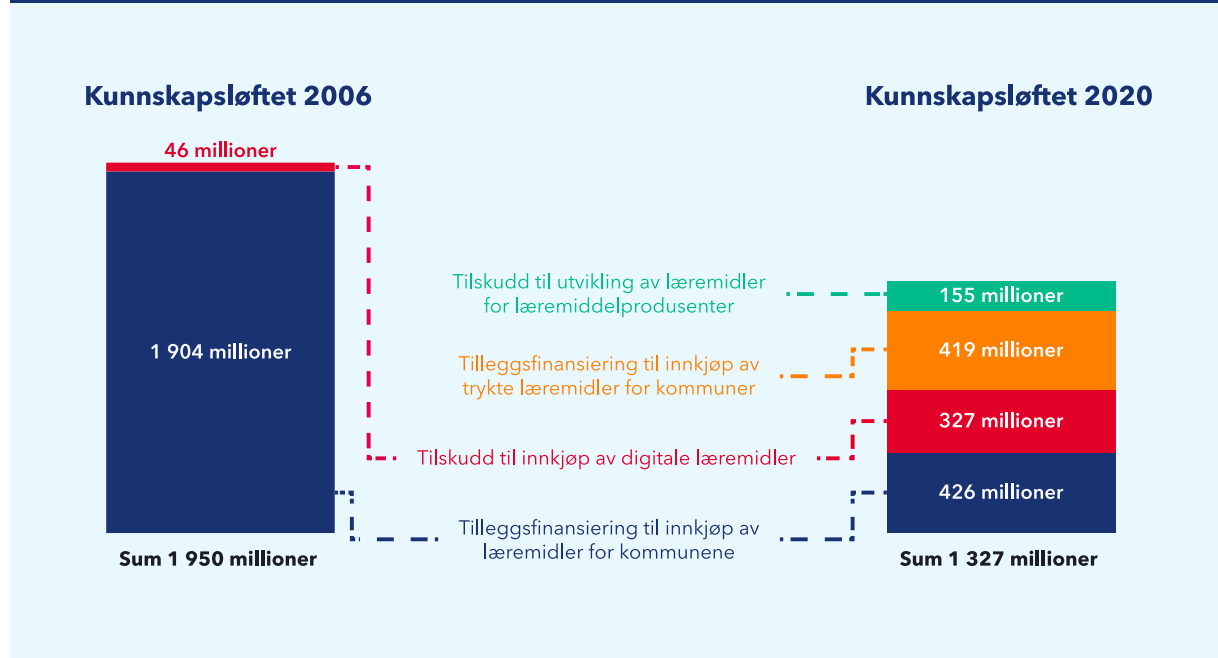
²⁵⁰ Prop. 85 S (2017–2018), s. 17–18; Inns 400 S (2017–2018), s. 65–66 og Prop. 1 S (2019 – 2020), s. 65–66.

²⁵¹ Smale fagområder, Læremidler / pedagogisk barnehagemateriell for språklige minoriteter, særskilt tilrettelagde læremidler/pedagogisk barnehagemateriell eller refusjon for parallelle utgivelser på nynorsk.

punkt 11.1.2 og 11.2.2. Det er bevilget gjennomsnittlig 84 millioner kroner²⁵² i året i perioden 2019–2024. Beløpet har økt siden Kunnskapsløftet 2006, da den gjennomsnittlige bevilgningen var på 61 millioner kroner²⁵³ i året. I forbindelse med LK20 har det blitt gitt tilleggsmidler til denne tilskuddsordningen, slik tabellen nedenfor viser.

Tabell 13 Tilskudd til utvikling av læremidler for læremiddelprodusenter

Kunnskapsløftet 2006			Kunnskapsløftet 2020			
Formål	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr.
Digitale læremidler				Den teknologiske skolesekken søknadsbasert tilskudd til leverandører	2018	55
					2019	24
Læremidler uten kommersielt marked				Søknadsbasert tilskudd til leverandører	2019	20
Tillegg til løpende tilskudd					2020	8
					2021	17
					2023	5
Sum (2024–kroner)			0		2018–2023	129 (155)



Kilde: Budsjettproposisjoner for Kunnskapsdepartementet for periodene.

Tabell 13 viser at tilskuddene som ble gitt til leverandører i forbindelse med LK20, utover det løpende tilskuddet til læremidler uten markedsgrunnlag, til sammen utgjør 155 millioner 2024-kroner. Summen

²⁵² 2024 kroner

²⁵³ 2024 kroner

av tilskudd til innkjøp av læremidler og tilskudd til leverandører for LK20, som er presentert i tabellene ovenfor, tilsvarer 68 prosent av det som ble gitt per elev under Kunnskapsløftet 2006.

Tilskudd til utstyr

Parallelt med innføringen av LK20 har det blitt gitt mer midler til utstyr enn tidligere. For å stimulere til mer praktisk, variert og relevant læring, og for å støtte opp om og realisere potensialet i de nye læreplanene for LK20, ble det tildelt tilskudd til utstyr og læringsarenaer.²⁵⁴ Dette tilskuddet er videreført i 2025, men denne videreføringen ligger utenfor tidsrammen for vår undersøkelse og tas dermed ikke med. Tilskudd til utstyr til programmering var en del av digitaliseringsstrategien, som også er koblet opp mot LK20. Tilskudd til utstyr i yrkesfagopplæringen var en forsøksordning for å få kunnskap om mulige finansieringsformer som fører til mer finansiering av utstyr fra fylkeskommunene.²⁵⁵

Tabell 14 Tilskudd til innkjøp av utstyr for kommuner og fylkeskommuner

Kunnskapsløftet 2006			Kunnskapsløftet 2020			
Formål	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr	Finansieringsform	År	Beløp i mill. kr.
Utstyr og læringsarenaer				Søknadsbasert tilskudd til grunnskolen	2024	127
Utstyr til programmering				<i>Den teknologiske skolesekken</i> søknadsbasert tilskudd til grunnskolen og vgs.	2018 2019 2020 2021 2022	15 20 20 20 20
Utstyr på yrkesfag				Søknadsbasert tilskudd til vgs.	2021	77
Sum (2024–kroner)			0		2018–2024	299 (327)
Total sum til finansiering av læremidler og utstyr i 2024–kroner		2006 – 2008	1 950		2018–2024	1 654

Kilde: Budsjettproposisjoner for Kunnskapsdepartementet for 2018–2024.

Tabell 14 viser at det er gitt midler til utstyr, til sammen 327 millioner i 2024-kroner som også kan være relevant å ta med i en helhetsvurdering. Dersom midlene legges til de øvrige midlene omtalt ovenfor, blir den totale tildelingen i forbindelse med LK06 1 950 millioner i 2024-kroner, og for LK20 1 327 millioner i 2024-kroner. De akkumulerte tilskuddene under Fagfornyelsen i 2020 utgjør 85 prosent av det som ble tildelt under Kunnskapsløftet i 2006.

²⁵⁴ Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*, s. 39 og Utdanningsdirektoratet. (2024). *Retningslinjer for tilskudd til utstyr og læringsarenaer på 5.-10. trinn*.

²⁵⁵ Prop. 1 S (2020–2021), s. 101.

10.1.3 Fylkeskommunene har ikke fått tilskudd til utskifting av læremidler under fagfornyelsen

Fylkeskommunene ble ikke tildelt tilskudd for utskifting av læremidler under LK20. Bakgrunnen for dette var at det allerede var lagt inn kompensasjon for utskifting av læremidler over tre år i rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Fram til Kunnskapsløftet i 2006 måtte elever i videregående skole selv kjøpe læremidlene de trengte. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2007 ble det vedtatt en ny ordning der også elever i videregående skole skulle få gratis læremidler.

Tabell 15 Finansiering av innføringen av gratis læremidler for videregående skole

Finansieringsform	År og årstrinn	Beløp i mill. kr (2024–priser)
Midlertidig økning i rammetilskuddet i form av en særskilt fordeling til fylkeskommunene innlagt i rammetilskuddet og justert slik at kompensasjonen gjenspeiler elevtall og utgiftsnivå for læremidler på aktuelt trinn.	2007 Vg2	453
	2008 Vg3	321
	2009 Vg1	516
Årlig kompensasjon lagt inn i rammetilskuddet for å dekke normale utskiftingskostnader av læremidler.	Fra og med 2010 gjelder alle årstrinn	446

Kilde: Budsjettproposisjoner for Kunnskapsdepartementet 2006–2010

Tabell 15 viser at denne ordningen ble gradvis faset inn ved at ett videregående trinn kom inn under ordningen hvert år i perioden 2007 til 2009. Ordningen ble i denne innføringsfasen finansiert gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene med en særskilt fordeling. Dette utgjorde til sammen 1 290 millioner i 2024-kroner. Fra og med 2010 ble ikke kompensasjonen lenger gitt som særskilt årlig fordeling. I stedet ble den fast innlemmet i rammetilskuddet og fordelt etter kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Bevilgningen skal gjenspeile normale utskiftingskostnader ved ordningen, der det er lagt til grunn at læremidlene har en levetid på tre år.²⁵⁶

Kunnskapsdepartementet opplyser at kompensasjonen fylkeskommunene fikk lagt inn i rammetilskuddet i 2010, var basert på en utskiftingstakt på tre år. De nye læreplanene for fagfornyelsen LK20 ble innført trinnvis over tre år i videregående skole, og dermed var innføringen i takt med kompensasjonen for årlig utskifting som ble lagt inn i rammen fra og med 2010.²⁵⁷ Til sammenligning var det lagt til grunn at kommunene i hovedsak skulle skifte ut læremidler i grunnskolen over ett år i 2020 (10. trinn i 2021).

Samtidig med Kunnskapsløftet 2006 fikk fylkeskommunene ytterligere tilskuddsmidler. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett ble det bevilget 50 millioner kroner for utvikling og bruk av digitale læremidler.²⁵⁸ Av dette ble 29 millioner kroner utbetalt i 2007, som Tabell 11 viser, til blant annet en tidlig fase av NDLA.²⁵⁹ Kunnskapsdepartementet opplyser at ytterlige 16 millioner kroner ble utbetalt i

²⁵⁶ St.prp. nr 1 (2009-2010), s. 35

²⁵⁷ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10.02.2025, Meld St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. «Kommunene og fylkeskommunene er i rammetilskuddet kompensert for utskifting av alle læremidlene i løpet av tre år.»

²⁵⁸ Innst. S. nr. 205 (2005-2006) og St.prp. nr. 67 (2005-2006), s. 33-34.

²⁵⁹ Søknad og tildeling til Forum for fylkesutdanningsjefer (FFU) og Nord-Trøndelag Fylkeskommune som senere inngikk i NDLA, mottok til sammen 20,3 millioner kroner av tildelingen, Oslo kommune inngår ikke i NDLA, de mottok 8 millioner kroner i 2007. Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

2008.²⁶⁰ Til sammen ble 31 millioner kroner utbetalt til planlegging og utvikling av NDLA i perioden 2007–2008.²⁶¹

Dette betyr at fylkeskommunene i forbindelse med innføring av gratis læremidler i perioden 2007–2009 til sammen ble tildelt 1 360 millioner i 2024 kroner.

Fylkeskommunene var omfattet av digitaliseringsstrategien og kunne søke på tilskuddsmidlene til kjøp av digitale læremidler og utstyr til programmering tilknyttet Den teknologiske skolesekken i perioden 2018–2022 (se omtale i punkt 10.1.2 og Tabell 11 ovenfor). I tillegg ble de tildelt midler til å kjøpe inn utstyr til yrkesfag i 2021 (se Tabell 14 ovenfor). Til sammen utgjør disse tilskuddsmidlene til fylkeskommunene 180 millioner 2024-kroner under LK20.

Vår spørreundersøkelse viser at lærere i fylkeskommunene i større grad enn i kommunene opplever å ha tilstrekkelige læremidler (se kapittel 5).

10.2 Har innretningen på tilskuddsordningene gitt god støtte til skoleeierne finansiering av læremidler?

10.2.1 Det er forskjeller mellom kommunene i bruken av søknadsbaserte tilskudd

Da LK20 ble innført, ble det valgt å finansiere utskiftingen av læremidler gjennom ulike tilskuddsordninger.²⁶² Disse omfattet både ordninger der skoleeierne måtte søke og bidra med kommunal medfinansiering, så vel som tilskudd som er tildelt skoleeierne direkte. I vår spørreundersøkelse uttaler flere skoleeiere at de var mer fornøyde med nivået på og formen for finansiering av læremidler i 2006 enn de er under LK20.

Tilskuddsordningen for innkjøp av digitale læremidler under LK20 var søknadsbasert med krav til egenandel som skulle utgjøre 70 prosent av det totale innkjøpsbeløpet i 2019, som senere ble justert til 60 prosent. Denne typen tilskudd ble valgt fordi forskjellene i bruken av digitale læremidler mellom kommunene ofte ble begrunnet økonomisk, og det ble ansett som nødvendig å bevilge penger til å styrke kommunenes evne til å øke bruken av IKT i grunnopplæringen.²⁶³

Rapporteringen om tilskuddet tyder imidlertid på at kravet om medfinansiering kunne være til hinder for å søke på tilskuddet. I 2021 svarte en femdel av kommunene som søkte, at det var krevende å oppfylle kravet til egenandel. Videre tyder rapporteringen på at tilskuddsordningen medførte administrativt merarbeid som ikke sto i forhold til størrelsen på tilskuddet som de fikk tildelt. Det var en del utfordringer i tilskuddsordningens første år.²⁶⁴ Alle søknader skulle innfris og alle tilskuddsmidlene skulle tildeles. Det ble søkt om mindre midler enn det som var bevilget, og derfor opplevde enkelte kommuner å få mer midler enn de hadde søkt om. Og det var uklart om dette også ville øke størrelsen på egenandelen. Rundt 40 prosent av kommunene som søkte, oppfattet ikke hvilke læremidler som var tilskuddsberettiget, og enkelte kommuner måtte tilbakebetale deler av midlene i etterkant. Det ble utbetalt 8 millioner kroner mindre enn det var budsjettet for tilskuddsordningen i 2019.

²⁶⁰ Fylkeskommunene som senere ble NDLA mottok 10,5 millioner kroner, mens Oslo kommune mottok 5,5 millioner kroner. Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

²⁶¹ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

²⁶² Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn og Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*, s. 78

²⁶³ Innst. 16 S (2017–2018), s. 92

²⁶⁴ Informasjon fra Utdanningsdirektoratet 22. januar 2025. Sluttrapportene fra kommunene.

Tabell 16 Andel kommuner som søkte tilskuddsordningen for digitale læremidler 2019–2022

År	Andel kommuner	Andel
2019	224 av 422 kommuner	53 %
2020	243 av 356 kommuner	68 %
2021	217 av 356 kommuner	61 %
2022	203 av 356 kommuner	57 %

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

I gjennomsnitt søkte 60 prosent av kommunene på tilskuddet for digitale læremidler per år (se tabell 16). Alle kommunene som søkte, fikk tilskudd.

Tabell 17 Antall ganger kommunene søkte tilskuddsordningen for digitale læremidler 2019–2022

Antall ganger	Andel kommuner	Andel
Ikke søkt	35 av 356 kommuner	10 %
Søkt én gang	46 av 356 kommuner	13 %
Søkt to ganger	88 av 356 kommuner	25 %
Søkt tre ganger	104 av 356 kommuner	29 %
Søkt fire ganger	83 av 365 kommuner	23 %

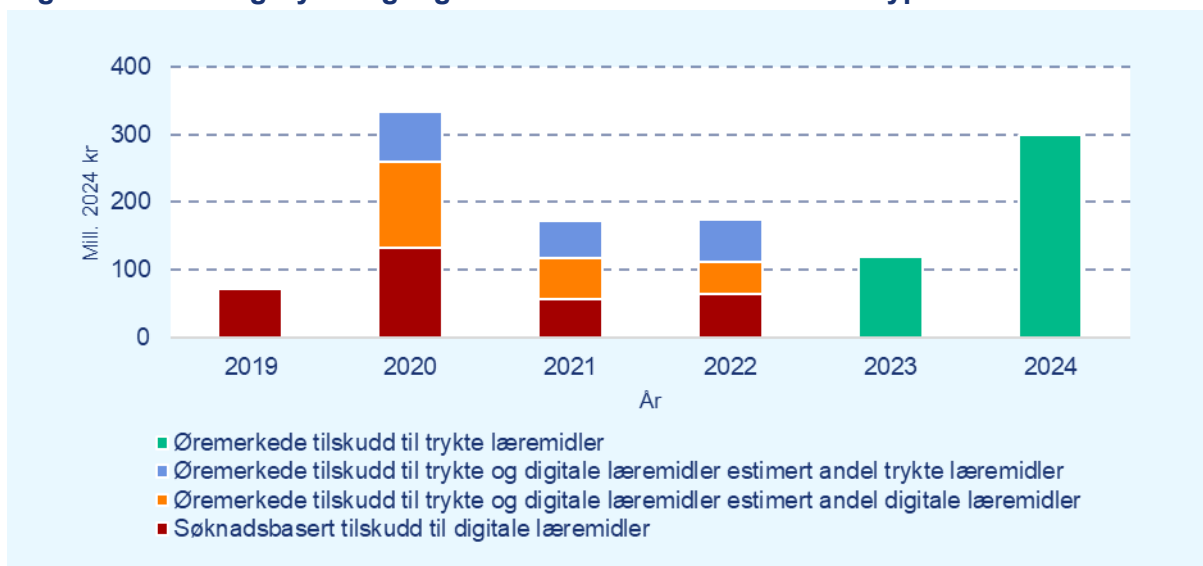
Kilde: Utdanningsdirektoratet. Vi regner en sammenslått kommune som tilskuddsmottaker i 2019 dersom over halvparten av befolkningen bodde i kommuner som mottok tilskudd.

Tabell 17 viser at litt over halvparten av kommunene søkte tre eller fire ganger om tilskudd, mens 10 prosent av kommunene aldri søkte. Disse består hovedsakelig av mindre kommuner, det vil si kommuner med færre enn 2 000 innbyggere.

10.2.2 Samlet har tilskuddsmidlene vært oppstykket, lite forutsigbare og lite fleksible

Tilskuddsmidlene til innkjøp av læremidler i perioden 2018 til 2024 har vært tildelt i forbindelse med ulike satsinger: både LK20, digitaliseringsstrategien, tilskuddsordningen for læremidler uten kommersielt marked og tilskudd til utstyr. I tillegg har det blitt gitt kompensasjoner i forbindelse med pandemien. De øremerkede tilskuddsordningene til trykte og digitale læremidler fra 2019 til 2022 er supplert med nye øremerkede tilskuddsordninger i 2023 og 2024 for å gjøre trykte læremidler mer tilgjengelig i skolen.

Figur 40 Fordeling trykte og digitale læremidler etter tilskuddstype



Kilde: Utdanningsdepartementet intervju og sluttrapporter fra kommunene for 2020-2022, revidert nasjonalbudsjett for 2023 og 2024.

Figur 40 viser hva slags læremidler kommunene rapporterte å ha brukt tilskuddsmidlene på. I perioden 2019–2022 ble tre fireedeler av tilskuddsmidlene brukt til digitale læremidler. Tilførselen av tilskudd til trykte læremidler har ført til at av totalt 1 172 millioner i 2024-kroner tildelt for hele perioden, er 561 millioner i 2024-kroner brukt på digitale læremidler (48 prosent) og 611 millioner i 2024-kroner brukt på trykte læremidler (52 prosent). Fordelingen av øremerkede tilskudd til trykte og digitale læremidler er estimert basert på den samlede rapporteringen fra kommunene, der det er korrigert for ufullstendig og mangelfull rapportering.

Tidspunktet tilskuddene er utbetalt på, har ikke vært godt tilpasset det vanligste tidspunktet for kjøp av læremidler i skolen. Kommunene opplevde at tilskuddene for innkjøp av digitale læremidler kom sent i innkjøpsprosessen.²⁶⁵ Tilskuddsbrevene som informerte om hvor mye kommunene hadde blitt tildelt, var datert tidligst første halvdel av mai og senest første halvdel av juli.²⁶⁶ Tilskuddsmidlene til innkjøp av trykte læremidler ble vedtatt i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i mai det samme året som midlene ble forutsatt å bli brukt til formålet. Kommunene mottok tilskuddsbrev i august 2023, og det var et vilkår at midlene skulle brukes høsten 2023.²⁶⁷ Dette er sent for skolene, som ofte bestiller nye læremidler for påfølgende skoleår før sommerferien.

Når tilskuddene er begrenset til én type læremidler, som i Den teknologiske skolesekken og i tilskuddet til trykte læremidler, blir det lite fleksibelt for kommunene. For kommuner som allerede hadde kjøpt inn de trykte læremidlene de trengte, traff ikke det øremerkede tilskuddet i 2023 og 2024 like godt, og disse kommunene kunne hatt størst behov for støtte til å anskaffe eller opprettholde digitale lisenser. En skoleeier kommenterer det slik i vår spørreundersøkelse:

«Det som har vært vår utfordring er at tilskudd kun gis til trykte læremidler, men ikke til løpende lisenser som jo er modellen for leverandører av digitale læremidler. Trykte læremidler kjøpes i stor grad for en periode på 5 til 10 år, mens digitale lisenser fornyes hvert år. Dette medfører ekstra hodebry for våre skoler og mye arbeid med å forhandle nye avtaler, samkjøre tilbud og i det hele tatt få logistikken til å gå opp. Det er ikke så lett å ta vekk digitale ressurser

²⁶⁵ Utdanningsdirektoratet. (2022). Sluttrapporter fra kommunene for Den teknologiske skolesekken

²⁶⁶ Utdanningsdirektoratet. (2022). *Tilskuddsbrev til Alta kommune*. Datert 11. mai 2022.

Utdanningsdirektoratet. (2020). *Tilskuddsbrev til Alta kommune*. Datert 30. juni 2020.

Utdanningsdirektoratet. (2019). *Tilskuddsbrev til Alta kommune*. Datert 11. juli 2019.

Utdanningsdirektoratet. (2021). *Tilskuddsbrev til Agder fylkeskommune*. Datert 6. mai 2021.

²⁶⁷ Utdanningsdirektoratet. (2023). *Tilskuddsbrev til Alta kommune*. Datert 10. august 2023.

igjen når lærere først har brukt mye tid på å lære seg ulike verktøy og legge dem til i årsplaner, og så videre.»

En skoleeier viser til at statlig tilskudd har stor betydning for hvor raskt de kan fornye læremidlene sine:

«Vi er avhengig av statlig støtte for at våre skoler, lærere og elever skal sikres en variert og god undervisning med bruk av både trykte og digitale læremidler. Dette er noe som bør være faste øremerkede midler til kommunene i årene fremover da det er et stort etterslep etter innføring av LK20.»

11 Statlige virkemidler for å bistå skoleeiere med å sikre nødvendige læremidler

Statlige økonomiske virkemidler er belyst i kapittel 10. Dette kapittelet handler om de statlige virkemidlene samlet.

Sentrale føringer:

- Departementet skal sørge for at det blir utarbeidet lærebøker og andre læremidler for individuelt tilrettelagt opplæring (opplæringslova § 11-14).
- Stortinget har bedt regjeringen i samarbeid med lærer- og skolelederorganisasjoner vurdere hva sektoren trenger i det lokale arbeidet med læreplan, og utarbeide støttemateriell/veiledninger for å underlette dette arbeidet.²⁶⁸
- I Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen) viste komiteen blant annet til at digitale ferdigheter skal gjøre elevene i stand til å bruke digitale verktøy, medier og ressurser hensiktsmessig og forsvarlig for å kunne løse praktiske oppgaver, innhente og behandle informasjon, utvikle digital dømmekraft, skape digitale produkter og kommunisere. Komiteen pekte på at det er nødvendig å satse på digital infrastruktur og utstyr i skolene og kompetanseheving av lærere, og legge til rette for at det utvikles gode digitale læremidler.
- Departementet må skaffe seg kunnskap om effektivitet, måloppnåelse og resultater jf. økonomibestemmelsene og økonomireglementet §§ 1, 4, 6 og 16. De må også sikre seg informasjon om hvordan de statlige virkemidlene bidrar til måloppnåelsen.

11.1 Hva gjør statlige myndigheter for å bidra til at lærere og elever har nødvendige læremidler?

Punkt 5.3.1, 5.3.2 og 5.4.1 i undersøkelsen viser blant annet at

- to av fem lærere i grunnskolen opplever å mangle læremidler. Tilgangen på læremidler i grunnskolen varierer med klassetrinn og skolestørrelse. Rundt en tredel av lærerne opplever at de har lite mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler;
- det er mange lærere i videregående skole som opplever å mangle læremidler i yrkesfag;
- mange lærere bruker uforholdsmessig mye tid på å sette sammen læremidler.

Vi skal i dette kapittelet se på statlige virkemidler som skal støtte opp under skoleeierens arbeid med å legge til rette for gode valg av læremidler og sikre at elever og lærere har de læremidlene de trenger.

11.1.1 Det er utarbeidet veiledningsmaterieil til støtte ved vurdering, valg og bruk av læremidler, som det fortsatt er mange skoler som ikke bruker

Etter at den sentrale godkjenningsordningen ble opphevet i 2000 skal kvalitet i hovedsak skal ivaretas gjennom konkurranse i et mangfoldig marked. I forbindelse med opphevelsen ble det pekt på at kvalitet skulle sikres ved at forlag og forfattere samarbeider, og ved at forlagene bruker nok ressurser på å tilfredsstille kravene om innhold, likestilling og språklig kvalitet. Høy kvalitet ble ansett som en av de viktigste konkurranseparameterne i læremiddelmarkedet, og man forutsatte at læremidler som ikke holdt tilstrekkelig kvalitet heller ikke ville bli solgt.²⁶⁹

²⁶⁸ Innst. 19S (2016-2017): Komiteens tilråding romertall II.

²⁶⁹ Ot.prp. nr. 44 (1999–2000), s.22.

I opptakten i fagfornyelsen vurderte Kunnskapsdepartementet at statlige utdanningsmyndigheter likevel skal ha en mer aktiv tilnærming til å sikre kvaliteten på læremidler enn det de har hatt siden godkjenningsordningen ble opphevet. Blant annet skulle myndighetene bidra til å stimulere til god kvalitet på tilbuds- og etterspørselssiden, og utvikle kvalitetskriterier og veiledningsmateriell.²⁷⁰

Veiledning og kompetansepakker i forbindelse med nye læreplaner

Evalueringen av de forrige endringene i læreplanene viste at mange lærere syntes læreplanene var komplekse og vanskelige å bruke. En kombinasjon av politiske beslutninger og en involverende prosess medførte at «tverrgående temaer» og «kjernelementer» ble nye komponenter i læreplanene i tillegg til de eksisterende. Resultatet av fagfornyelsen ble at de nye læreplanene også er komplekse. Utdanningsdirektoratet laget veiledningsmateriell om innholdet i læreplanene og hvordan de kan brukes, som også til en viss grad kan berøre læremidler. Særlig sentrale var:

- **et digitalt planleggingsverktøy** som gir lærerne praktisk støtte i å bruke læreplanene i undervisningen.
- støtte i form av **kompetansepakke om nye læreplaner** som blant annet inneholder prosessstøtte til ledere i arbeidet med nye læreplaner.²⁷¹

Utdanningsdirektoratets undersøkelse *Spørsmål til Skole-Norge* våren 2023 viser at seks av ti skoleeiere i både fylkeskommuner og kommuner mener at lærerne har behov for mer støtte til bruk av de nye læreplanene LK20.²⁷²

I samme undersøkelse svarer 58 prosent av skolelederne i grunnskolen at kompetansepakken for innføring av nytt læreplanverk i stor eller svært stor grad har vært nyttig. Tilsvarende tall er 54 prosent for skoleledere i videregående skole. Mange mener at kompetansepakken i noen grad har vært nyttig, og det er få som svarer at den i liten grad har vært nyttig.²⁷³ Utdanningsdirektoratet oppgir at kompetansepakkene om nye læreplaner er mest brukt i de små kommunene.²⁷⁴

Veiledere til vurdering og valg av læremidler

Mange lærere opplever, som det framgår av punkt 7.3.1, at de ikke blir godt nok involvert i valg av læremidler.

På nettsidene til Utdanningsdirektoratet ligger det informasjon om læremidler som er rettet både mot personell i skolen og utviklere av læremidler, se faktaboks 17. Veiledningsmaterialet kan brukes til å vurdere kvaliteten i læremidlene som skolen eller skoleeier allerede har, eller til å vurdere nye læremidler før innkjøp.²⁷⁵

²⁷⁰ Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse*, s. 76.

²⁷¹ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024.

²⁷² Bergene mfl. (2023) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2023* s. 30.

²⁷³ Bergene mfl. (2023) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2023* s. 36.

²⁷⁴ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024.

²⁷⁵ Utdanningsdirektoratet. (2021). *Planlegg vurdering av læremidler*.

Faktaboks 17 Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell for vurdering og valg av læremidler

Veiledningsmaterialet består digitale veiledere for kvalitet i læremidler i fagene engelsk, norsk og matematikk, og en generell veiledning for alle fag. Veilederne bygger på en gjennomgang av eksisterende kunnskap.

Veilederne består av påstander for å vurdere kvalitet ved et læremiddel. Påstandene uttrykker positive kvaliteter ved læremidlene, fordelt på tre kategorier, basert på innholdet i kunnskapsgrunnlaget:

- **relasjon til læreplanverket** – der påstandene er knyttet direkte til føringene i LK20, til læreplanen for fagene og til overordnet del
- **pedagogisk og didaktisk kvalitet** – der påstandene er knyttet til fagpedagogisk og fagdidaktisk forskning om hva opplæringen i faget bør inneholde, og hvordan den bør gjennomføres
- **design** – der påstandene er knyttet til hvordan innholdet i læremiddelet er utformet for å gi best mulig læring for eleven, både i form og funksjon.

Kilde: Utdanningsdirektoratet.²⁷⁶

Utdanningsdirektoratet anbefaler at veilederne blir brukt i kollektivt arbeid i profesjonsfelleskapet. Som vi har sett i kapittel 7, tas beslutninger om kjøp av læremidler på ulike måter. Utdanningsdirektoratet peker på at brukere av veiledningsmaterialet kan være både lærere og elever, skoleledere og skoleeiere. Til tross for høye brukertall for nettsidene om læremidler, har selve veilederne hatt relativt lave brukertall. Direktoratet har fått tilbakemeldinger om at de brukes ved at de lastes ned lokalt, og har derfor besluttet å tilrettelegge tjenesten mer for nedlasting.²⁷⁷

I *Spørsmål til Skole-Norge* høsten 2024 svarte mange at de brukte veilederen, men 41 prosent av skolelederne i grunnskolen og 23 prosent i videregående skole oppgir at de ikke hadde brukt veilederne²⁷⁸. Blant dem som ikke har brukt veilederne er den viktigste grunnen til det at de ikke kjenner til dem.

Kunnskapsdepartementet peker på at staten ikke legger føringer på valg av læremidler, men at de forsøker å tilrettelegge for gode valg, blant annet gjennom veilederne. Departementet viser til at mange har brukt veiledningen, men samtidig er de ikke godt nok kjent, og de er ikke tatt i bruk så mye som departementet skulle ønske.²⁷⁹

Utdanningsdirektoratet erfarer at produsentene bruker veilederne mye, og påpeker at å utvikle et velfungerende leverandørmarked er et viktig formål med veilederne. Direktoratet mener veilederne bidrar til at skolene blir mer bevisste på og etterspør kvalitet i større grad, og at leverandørene kan innrette seg etter dette.²⁸⁰

11.1.2 Tilskuddsordningen har bidratt til at det produseres læremidler der det ikke er markedsgrunnlag, men effekten er usikker

Undersøkelsen viser at det mangler læremidler i en del yrkesfag, og at læremiddelmarkedet er sårbart, jf punkt 7.2.2 og 7.1.4.

Ifølge Utdanningsdirektoratet er tilskudd til læremidler uten kommersielt grunnlag det viktigste virkemiddelet for å sikre et godt læremiddelmarked, se faktaboks 18. De mener at tilskuddsordningen

²⁷⁶ Utdanningsdirektoratet (2021) *Planlegg vurdering av læremidler*, Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024.

²⁷⁷ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024

²⁷⁸ Bergene mfl. (2025) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2024*, s. 198-202.

²⁷⁹ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

²⁸⁰ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024.

bidrar til at det kommer nye utgivelser på området der markedet ikke fungerer godt, og har bidratt til at flere aktører har overlevd. Utdanningsdirektoratet mener også at læremiddelmarkedet er påvirket av kommuneøkonomien. Hvor mye ressurser skoleeierne bruker på læremidler, påvirker hvor mange aktører som har økonomisk grunnlag til å være en del av markedet.²⁸¹

Deloitte gjennomførte en evaluering av tilskuddsordningen i 2024, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Den forrige evalueringen ble gjort i 2015.

Faktaboks 18 Tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag

Tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag har eksistert i mange år, i ulike former. Tilskuddordningen er firedeelt;

- **smale fagområder**
- **særskilt tilrettelagt** læremidler/pedagogisk barnehagemateriell
- pedagogisk læremidler/barnehagemateriell for **språklige minoriteter**
- **parallelle utgaver.**

Utdanningsdirektoratet lyser årlig ut midler gjennom ordningen, og utlysningene reflekterer justeringer i prioriteringer og kriterier. I perioden 2019–2023 er det utbetalt totalt 422²⁸² mill. kroner. Utbetalingene er fordelt slik mellom de fire områdene:

- smale fagområder – 163 millioner kroner (39 prosent)
- særskilt tilrettelagt – 127 millioner kroner (30 prosent)
- språklige minoriteter – 113 millioner kroner (27 prosent)
- parallellutgaver – 20 millioner kroner (5 prosent)

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Ifølge evalueringen er det svakheter ved hvordan tilskuddsordningen er utformet og forvaltet. Den peker blant annet på at målformuleringen ikke uttrykker den ønskede brukereffekten av tilskuddet, men retter seg mot produksjonen av læremidler, og at kriteriene for tildeling er utydelige. Videre anbefaler evalueringen at tilskuddsordningen forvaltes på en måte som reduserer skjønnsbruken i forvaltningen av ordningen og tiltak som kan gjøre Statpeds rolle tydeligere.²⁸³

Når det gjelder **de smale fagene på videregående skole**, konkluderer Deloitte evaluering blant annet med at det er sannsynlig at læremiddelprodusenter ikke ville utviklet læremidler til disse uten å få offentlig tilskudd. Samtidig peker evalueringen på at det er usikkert hvilken effekt tilskuddet har, fordi læremidlene som utvikles, ikke nødvendigvis blir tatt i bruk. Det skyldes at en del skoler ikke kjenner til læremidler som er utviklet med støtte fra tilskudd, at kvaliteten ikke alltid oppleves å være som forventet, og at brukerne ikke involveres i utviklingen, noe som kan føre til at læremidlene ikke treffer behovene godt nok. Utdanningsdirektoratets har prioritert *digitale* læremidler og evalueringen peker på at det har bidratt til at en del ikke har tatt dem i bruk. Utdanningsdirektoratet har valgt å prioritere digitale læremidler i tilskuddsordningen blant annet fordi de er enklere å oppdatere i fag med stor endringstakt. Likevel er et mange elever og lærere i yrkesfag som foretrekker trykte læremidler supplert med digitale ressurser, blant annet fordi trykte læremidler gir bedre struktur og oversikt..²⁸⁴

²⁸¹ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025.

²⁸² Dette tallet inkluderer ikke utbetalinger til universell utforming, som var en del av ordningen i 2019. Om man inkluderer tildelingen til dette i 2019, blir totalt utbetalt beløp 447 millioner kroner.

²⁸³ Deloitte (2024). *Evaluering av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag*, s. 7.

²⁸⁴ Deloitte (2024). *Evaluering av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag*, s. 4.

Tilskuddsordningen forutsetter at det er læremiddelprodusenter som søker om tilskudd. Det er eksempler på at ingen har søkt om tilskudd etter en eller flere utlysninger i et fag. Derfor har Utdanningsdirektoratet i noen tilfeller nedprioritert faget i neste utlysning.²⁸⁵

Utdanningsdirektoratet mener at det økonomiske grunnlaget i tilskuddordningen ikke treffer godt nok når man lyser ut i fag med svært få elever, ned mot 300 elever. Deloitte's evaluering av ordningen viser at mangelen på læremidler oppleves som særlig stor i de aller smaleste fagene.²⁸⁶

Utdanningsdirektoratet mener det må vurderes om tilskuddet skal innrettes annerledes for å få det til å fungere. Slik det er i dag, er det ikke gitt at tilskuddet er nok til at eksisterende leverandører lager produkter, fordi det ikke er lønnsomt med så få kjøpere.²⁸⁷

Evalueringen viser at tilskudd til læremidler til språklige minoriteter har mange av de samme svakheterne. Tilskuddet til tilrettelagte læremidler er omtalt i punkt 11.2.2.

Evalueringen peker også på svakheter ved tilskudd til parallelle utgaver på nynorsk i fag med mellom 300 og 10 000 elever på landsbasis. Ordningen er omgjort til en refusjonsordning med tydelige kriterier for hva som skal til for å være kvalifisert for refusjon. Dette gjør søknadsbehandling mer effektiv. Svakheterne ved ordningen er blant annet at det er en risiko for at rammen ikke er tilstrekkelig for å gi refusjon til alle kvalifiserte søknader, og at det er usikkert for læremiddelprodusentene når refusjonen vil bli utbetalt.²⁸⁸

Utdanningsdirektoratet har utlyst et forskningsoppdrag om å hente inn kunnskap læringsressurser på nynorsk. Oppdraget skal gjennomføres i 2025. Formålet er å bidra til å belyse hvor mye læringsressurser som ikke foreligger på begge målformer brukes og hvordan det påvirker retten til opplæring på eget språk for særlig elever med nynorsk som hovedmål. Utdanningsdirektoratet skal også bruke kunnskapen til å vurdere aktuelle tiltak.²⁸⁹

11.2 Hva gjør statlige myndigheter for at elever med behov for særskilt tilrettelegging får læremidlene de trenger?

Som det framgår av punkt 6.1.2, opplever lærere at elever med særskilte tilretteleggingsbehov ikke har de læremidlene de har behov for. Det finnes noen tilrettelagte læremidler, men de dekker ikke behovet. Det er vanskelig å ha oversikt over læremidlene, og lærerne har ulik kompetanse i å ta i bruk tilpassede læremidler. Krav til universell utforming av læremidler, som skal bidra til at digitale læremidler kan brukes av flest mulig elever, blir ikke oppfylt.

11.2.1 Statped's produksjon av læremidler til blinde/sterkt svaksynte og tegnspråklige elever dekker ikke behovet

Læremidler til blinde og sterkt svaksynte elever

Som vi har belyst i punkt 6.1.4, har blinde og sterkt svaksynte elever et lite utvalg av læremidler, og de kan ikke alltid velge det læremiddelet som resten av klassen bruker.

Statped skal utvikle, tilrettelegge og produsere læremidler for tegnspråkbrukere og for blinde og sterkt svaksynte elever.²⁹⁰ Behov fanges opp i dialog med barnehager, skoler og rådgivertjenesten i Statped. I tillegg tilrettelegger Statped forlagenes læremidler etter bestilling fra skoler, i form av lydbøker,

²⁸⁵ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025

²⁸⁶ Deloitte (2024). *Evaluering av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag*.

²⁸⁷ Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025.

²⁸⁸ Deloitte (2024). *Evaluering av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag* s. 5.

²⁸⁹ Utdanningsdirektoratet. (2024). *Kunnskapsinnhenting om læringsressurser på nynorsk*.

²⁹⁰ Kunnskapsdepartementet. (2021). *Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped*.

punktskriftbøker eller e-bøker som kan leses på leselist.²⁹¹ Lydbøkene benyttes også av lesehemmede.

Statped mener de i dag klarer å møte etterspørselen etter *tilrettelagte* læremidler. Det var ikke tilfellet for noen år siden. Ved hver nye læreplan blir det ifølge Statped hektisk aktivitet og noen forsinkelser med å ferdigstille de tilrettelagte læremidlene. I perioden 2020–2022 måtte en del elever derfor bruke gamle læremidler. Statped mener imidlertid at de nå er i rute etter LK20. Dersom skolene bestiller innen søknadsfristen 20. januar, kan Statped levere til skolestart i august.²⁹²

Læremidlene tilrettelegges etter bestilling. I den forbindelse har Statped dialog med skoleeier om de kan bruke et læremiddel som de allerede har tilrettelagt. Etter hvert har de flere og flere læremidler å tilby. Statped mener de har god oversikt over hvor de blinde og svaksynte elevene er. På landsbasis er det om lag 60 elever som er blinde, og Statped leverer læremidler i punktskrift til 56 skoler. I tillegg er det en stor gruppe sterkt svaksynte elever som også kan ha nytte av programvare som kan forstørre, endre farger og lignende.²⁹³

Informasjonen fra Statped og det som kommer fram av punkt 6.1.4, tyder samlet på at:

- det ble ikke produsert tilstrekkelig med læremidler for blinde og sterkt svaksynte elever i de første årene etter nye læreplaner til å dekke behovet.
- utvalget av tilrettelagte læremidler fortsatt oppleves som lite, selv om Statped tilbyr flere læremidler til blinde/sterkt svaksynte enn de gjorde de første årene med nye læreplaner.

Læremidler til tegnspråklige elever

Det er svært få læremidler på norsk tegnspråk, jf punkt 6.1.4. Det varierer hvor mye ressurser som kreves for å produsere hvert av dem. Statped lager læremidlene til tegnspråklige elever fra bunnen av, basert på hvordan døve barn lærer. Statped skriver manuskript, spiller inn, og så videre. Statped presiserer at læremidler for hørende ikke kan oversettes direkte, siden den særskilte kulturen døve imellom skal gjenspeiles i læremidlene. Læremidlene produseres temabasert på bakgrunn av analyser av hva lærerne trenger når de skal undervise i et tema. Tegnspråklige elever har krav på at alt skal være på deres eget språk. De er imidlertid tospråklige og kan lese tekst. De bruker derfor også i stor grad ordinære, skriftlige læremidler.

Statped har ikke kapasitet til å dekke alle temaer og behov. Produksjonen er tidkrevende, og det legges vekt på høy kvalitet. Statped vurderer det som lite trolig at ny teknologi vil kunne løse kapasitetsproblemene i produksjonen. Selv om den digitale håndteringen av filmet materiale har blitt enklere, krever produksjonen fortsatt menneskelige ressurser.²⁹⁴

20 millioner kroner ekstra for å styrke Statpeds læremiddelproduksjon

I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2023 bevilget Stortinget 10 millioner kroner til Statped «for å forbedre læremiddeltilbudet til elever med varige og omfattende behov for tilrettelegging. Tiltaket er ment å føre til en utvidet og mer helhetlig innsats på læremiddelfeltet, knyttet til produksjon og støtte til tilrettelegging.»²⁹⁵ Tilleggsbevilgningen på 10 millioner kroner ble gjentatt i 2024.

Vår gjennomgang av dokumentasjon fra Statped viser at midlene i 2023 og 2024 er brukt på flere ulike formål. I statsbudsjettet for 2024 oppgir Kunnskapsdepartementet at midlene for 2023 er brukt på 30 prosjekter, inkludert undersøkelser som styrker kunnskapen om læremidler for tegnspråklege, blinde/synshemmede og døvblinde, samt utvikling av nye læremidler og kompetansehevede materiell for ansatte som arbeider med disse barna. Et dialogmøte med brukerorganisasjonene ga ifølge

²⁹¹ Intervju med Statped 14. november 2024.

²⁹² Intervju med Statped 14. november 2024.

²⁹³ Intervju med Statped 14. november 2024.

²⁹⁴ Intervju med Unge funksjonshemmede 12. mars 2024.

²⁹⁵ Prop. 118 S (2022–2023), s. 26–27.

departementet nyttig informasjon om hvilke tiltak som skulle prioriteres. Departementet skriver videre at det er satt i gang et arbeid med å utvikle nettportalene for å gjøre læremidlene lettere tilgjengelige.²⁹⁶ Ifølge departementet har tilleggsbevilgningen bidratt til at det blir en bedre sammenheng mellom produksjon av læremidler og formidling av læringsressurser, samt råd og veiledning til kommunene om valg og bruk av læremidler.²⁹⁷

11.2.2 Det er usikkert om tilrettelagte læremidler som blir produsert med statlig støtte, er godt nok kjent og tatt i bruk

I punkt 6.1.4 har vi vist at det er udekte behov for særskilt tilrettelagte læremidler og at det mangler oversikt over tilrettelagte læremidler. Tilskuddsordningen er nærmere omtalt i punkt 11.1.2.

Statped gjennomfører behovskartlegging hvert tredje år i samarbeid med Utdanningsdirektoratet. Kartleggingen er med på å danne grunnlag for prioriteringer.²⁹⁸ I 2023 viste den store behov for tilrettelagte læremidler. Også evalueringen av tilskuddsordningen viser at det er et vedvarende behov for særskilt tilrettelagte læremidler.

Basert på behovskartleggingen i 2023 ble det for 2024 lagt vekt på å tildele midler til

- læremidler i matematikk, norsk, engelsk og tverrfaglige temaer, samt læremidler tilrettelagt for elever med lavere ferdighetsnivå
- de spesialpedagogiske områdene kognitive vansker, språk- og kommunikasjonsvansker og det mer overordnede «omfattende og komplekse behov»
- forklaringer av begreper i læremidlene

Det utvikles i liten grad læremidler for elever med behov for særskilt tilrettelegging utover det som blir laget med midler fra tilskuddsordningen.²⁹⁹ Evalueringen av tilskuddsordningen viser at det hvert år utvikles særskilt tilrettelagte læremidler med støtte fra tilskuddsordningen. Produsentene gir imidlertid uttrykk for at det er et vanskelig felt å jobbe med, og at det er usikkert om inntjeningen står i forhold til innsatsen. Evalueringen viser også at enkelte læremiddelprodusenter mener at denne delen av ordningen har blitt så spesialisert at den har blitt mindre attraktiv å søke på. Dette kan bidra til å svekke ordningen på sikt.³⁰⁰

Det kommer også fram at det er usikkert hvilken effekt tilskuddet har for brukerne. Det varierer i hvilken grad skolene kjenner til læremidlene som har fått tilskudd, og det er dermed usikkert om de er tatt i bruk. Videre oppgir flere informanter i evalueringen at pris er en betydelig barriere for å ta i bruk læremidler som blir utviklet. De som har brukt læremidlene som er utviklet, har i hovedsak gode erfaringer, men noen innspill peker også på noen kvalitetsmessige utfordringer.

Utdanningsdirektoratet har ansvaret for tilskuddsordningen, mens Statped bidrar til å vurdere det faglige innholdet. Statped er involvert i søknadsbehandlingen, samtidig som kompetansen deres trengs i arbeidet med å utvikle læremidler på området. Evalueringen peker på at de to rollene åpner for spørsmål ved Statpeds habilitet, og den anbefaler at det tas grep for å sikre tydelighet i rollen, slik at man unngår både faktiske og tilsynelatende utfordringer med habilitet.

Kunnskapsdepartementet presiserer at det ikke er fastsatt kvalitative og kvantitative krav til departementets ansvar for at det blir utarbeidet lærebøker og andre læremidler for individuelt tilrettelagt opplæring, jf opplæringslovas § 11–14.

²⁹⁶ Prop. 1 S (2024–2025) Kunnskapsdepartementet, s. 129.

²⁹⁷ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

²⁹⁸ Statpeds svar på spørsmål 29. januar 2025.

²⁹⁹ Statpeds svar på spørsmål 29. januar 2025.

³⁰⁰ Deloitte (2024). *Evaluering av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag*, s. 117.

Departementet peker videre på at spisskompetanse til å lage tilrettelagte versjoner av læreverk er begrenset nasjonalt, og i noen tilfeller er det kun Statped som har kompetansen. Mange av elevene med store behov for tilrettelegginger har så individuelle behov at det i stor grad blir opp til lærer å utvikle de ressursene eleven vil ha nytte av. Statped har for eksempel kurs for lærere om å utvikle læremidler eller læringsressurser for enkeltelever. Når det er lite kompetanse nasjonalt på disse områdene vil Statped noen ganger måtte prioritere mellom læremiddelutvikling og å jobbe med kompetanseheving av lærere som er nær elevene.³⁰¹

Tiltak for å styrke kompetansen i å legge til rette opplæringen for elever med behov for ekstra støtte

Vi finner at lærernes kompetanse og støtte er avgjørende for om elevene får bruke særskilt tilrettelagte læremidler, se punkt 6.1.6. Det varierer hvilken kunnskap lærerne har om kjennetegn ved ulike funksjonsnedsettelse og vansker, og om hva slags tilrettelegging som vil kunne fungere.

Tilskuddsordningen Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er et statlig tiltak for å styrke kompetansen i å legge til rette opplæringen hos skolene og PP-tjenesten. Kompetanseløftet består av tilskudd til kollektiv etterutdanning, utvikling av relevante nettressurser og kompetansepakker og videreutdanningstilbud i spesialpedagogikk. Utdanningsdirektoratet mener det er et stort behov for å heve kompetansen og opplever at kompetanseløftet har mobilisert bredt i kommunene. Den endelige evalueringen vil vise hvilke resultater det har gitt.³⁰²

Faktaboks 19 Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring

Tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling skal støtte kollektiv kompetanseutvikling i barnehager og skoler. Den kollektive kompetanseutviklingen skal styrke kunnskap og kompetanse og slik fremme utvikling, læring og trivsel og bidra til et likeverdig tilbud for alle barn og unge.

På skoleområdet omfatter tilskuddsordningen

- desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående skole
- kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

Kompetanseutviklingstiltak skal være basert på lokale behov, og være organisert gjennom partnerskap med universitet eller høyskole.

Kompetanseløftet ble bygget opp over fem år (2020–2024), og ses i tett sammenheng med omorganiseringen i Statped. Fra 2025 skal kompetanseløftet være en varig ordning som skal bidra til å utvikle og vedlikeholde kompetansen på feltet.

Kilde: Utdanningsdirektoratet.³⁰³

Utdanningsdirektoratet har på sine nettsider overordnet informasjon om tilrettelegging for barn og elever med behov for ekstra støtte. Nettsidene legger vekt på å gi støtte til å gjenkjenne og kartlegge spesialpedagogiske behov og veiledning om veien til å få hjelp, både lokalt fra kollegaer, fra kommunen, inkludert fra PP-tjenesten, helsetjenester og lignende, og statlig fra Statped og Statsforvalteren.³⁰⁴ Videre inneholder nettsiden informasjon om tilrettelegging ved bruk av teknologi og digitale ressurser. Denne delen trekker fram ulike måter å bruke digitale læremidler og ressurser på for å gjennomføre tilretteleggingstiltakene som er forslått på sidene.

³⁰¹ Kunnskapsdepartementet. (2025, 16. mai). [Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen]

³⁰² Intervju med Utdanningsdirektoratet 9. januar 2025.

³⁰³ Utdanningsdirektoratet. (2023). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring*.

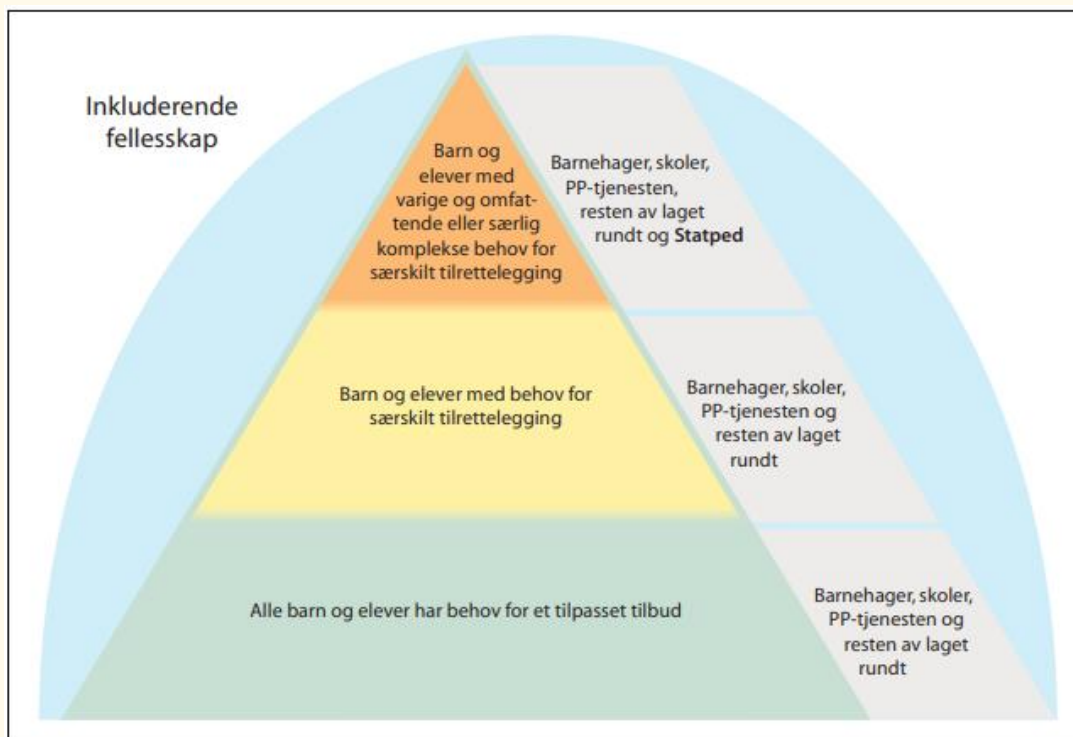
³⁰⁴ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024.

Statped tilbyr tjenester til elever med varige, omfattende og komplekse tilretteleggingsbehov (se faktaboks 20). Statped oppgir at de selv ikke har definert konkret *hvem* som inngår i målgruppen, men at det avgjøres av *hva* de kan tilby.³⁰⁵ Statped skal gi tjenester på små og særlig spesialiserte fagområder innenfor syn, hørsel, ervervet hjerneskade, kombinerte sansetap og døvblindhet, tegnspråk og alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK). Statped kan i tillegg gi tjenester i særlig komplekse saker innenfor fagområdene sammensatte læreversker og språk/taleversker.³⁰⁶

Faktaboks 20 Endringer i Statpeds virksomhet

Statped fikk en ny innretning i 2020, i forbindelse med Stortingets behandling stortingsmeldingen *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

Statped skal rette sin innsats mot og gi tjenester på områder hvor det er behov for særlig spesialisert kompetanse som det ikke kan forventes at kommuner og fylkeskommuner har selv. Stortingsmeldingen er illustrert med den følgende figuren, der Statped skal bidra primært i den øverste delen av trekanten:



Kilde: Innst. 188 S (2019–2020) og Meld. St. 6 (2019–2020).

Statped opplyser at de veileder i valg av læremidler til elever som bruker tegnspråk eller har synsbegrensninger. Samtidig legger Statped vekt på å ikke være budsjett drivende, og er svært forsiktige med å anbefale spesifikke læremidler. For eksempel veileder Statped skolene om at de blinde elevene har helt andre erfaringsbakgrunner enn seende, og at det må tas hensyn til dette i undervisningsopplegget og i bruken av læremidler. Selve undervisningsopplegget er det skolene som har ansvar for.³⁰⁷

³⁰⁵ Intervju med Statped 14. november 2024.

³⁰⁶ Kunnskapsdepartementet (2021). *Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped*.

³⁰⁷ Intervju med Statped 14. november 2024.

Noen kommuner er små med få ressurser, og klarer ikke å bygge tilstrekkelig kompetanse på de områdene de er forutsatt å ivareta selv. Statped opplever at kommunene har styrket kompetansen sin på hyppige vansker.

Ansvarsfordelingen mellom Utdanningsdirektoratet og Statped

Som nevnt i punkt 6.1.6 opplever interesseorganisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse at det er uklart hvilken bistand til tilrettelegging i skolen som kan forventes fra Statped, og hva som kommuner og fylkeskommuner selv må ivareta gjennom blant annet sin PP-tjeneste.

Kunnskapsdepartementet har i tildelingsbrevene til Statped og Utdanningsdirektoratet uttrykt en forventning om at de skal videreutvikle samarbeidet sitt innenfor læremidler og digitalisering, herunder universell utforming av digitale læremidler.³⁰⁸ Utdanningsdirektoratet og Statped oppgir at de har arbeidet med å avklare arbeidsforhold og å vurdere hvordan rollene kan utfyller hverandre best mulig. Det er avklart at Statped har et hovedansvar for de lavfrekvente spesialpedagogiske fagområdene og elever med sammensatte utfordringer. Utdanningsdirektoratet har ansvar for de mer høyfrekvente utfordringene og skal i større grad enn før støtte PP-tjenesten³⁰⁹. Utdanningsdirektoratet har tatt ansvar for å dele veiledningsmaterieell på sine nettsider, der de samtidig viser til dybderessurser som Statped har utviklet.³¹⁰

11.2.3 Det er problemer med å sikre at læremidlene er i tråd med kravene til universell utforming

Universell utforming skal være en hovedtilnærming for å sørge for at flest mulig elever kan gjøre seg nytte av læremidlene, og redusere behovet for tilpasninger. I punkt 6.2 har vi vist at mange læremidler ikke oppfyller kravene til universell utforming. Videre har vi pekt på hvilke konsekvenser det får for elevene, og hvilke utfordringer det er med å rette opp mangler på dette området.

Det er uklarheter eller misforståelser rundt regelverket for universell utforming og behov for mer veiledning

Punkt 6.2.2 viser at leverandørene har opplevd uklarheter i regelverket. Det har bidratt til at de blant annet har avpublisert læremidler. Tilsynet for universell utforming av ikt (Uu-tilsynet) mener at dette lar seg løse gjennom alternative spor og/eller ved å bruke handlingsrommet regelverket ellers gir. Tilsynet mener at mye av støyen rundt avpublisering handler om misforståelser, og viser til at det er mulig å søke om dispensasjon der det ikke er teknisk mulig å finne løsninger. Først i 2024 kom det inn to dispensasjonssøknader til tilsynet, og det er gitt dispensasjon for lengre digitale tegneserier.³¹¹

Det har vært uklart for både leverandører og interesseorganisasjoner hvordan enkelte av kravene til universell utforming skal forstås. Uu-tilsynet opplevde at leverandørene uttrykte et større ønske om veiledning når tilsynet var i gang. I den perioden var Uu-tilsynet mer tilbakeholden med å gi konkrete innspill til hvordan brudd kunne løses, og avgrenset veiledningen til tolkning av regelverket.

Det kommer fram av intervjuene med leverandører og interesseorganisasjoner at problemene med å oppfylle kravene til universell utforming i digitale læremidler og verktøy har blitt tydeligere. Tydeliggjøringen har bidratt til at det har blitt gjort forbedringer. Flere aktører trekker fram Likestillings- og diskrimineringsombudets rundebordskonferanser (se faktaboks 21) som viktige, og forteller at disse møtene har bidratt til å rette oppmerksomhet mot betydningen av universell utforming av læremidler og til å styrke dialogen mellom aktørene for å finne løsninger.

³⁰⁸ Intervju med Statped 14. november 2024.

³⁰⁹ Utdanningsdirektoratet (2021-2024) *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2021, Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2022, Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2023, Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2024.*

³¹⁰ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024.

³¹¹ Intervju med Tilsynet for universell utforming av ikt 7. november 2024.

Faktaboks 21 Rundebordskonferanser om universell utforming av læremidler

Rundebordskonferanser i 2022–2024

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Barneombudet arrangerte i perioden 2022–2024 fire rundebordskonferanser om universell utforming av læremidler.

På møtene deltok representanter fra interesseorganisasjoner, leverandører og skoleeiere, samt statlige myndigheter som Uu-tilsynet, Utdanningsdirektoratet, Statped og Kunnskapsdepartementet.

Rundebordskonferansene var arenaer for å belyse konsekvenser av at læremidler ikke er universelt utformet, og utfordringer med å ivareta kravene.

Kilde: LDO.³¹²

Arenaer for felles dialog om tekniske løsninger trekkes generelt fram som viktige tiltak. Flere viser til standardiseringsarbeidet som foregår i Standard Norges læremiddelgruppe, som positivt (se faktaboks 22). I juni 2025 blir arbeidet med universell utforming av digitale læremidler lansert. Det består av en veileder som skal kunne gjelde i fem til ti år, og en tilhørende nettressurs som vil bli oppdatert to til tre ganger i året. Den dynamiske nettressursen skal fange opp beste praksis for universell utforming av digitale læremidler.³¹³

Faktaboks 22 Standardisering

Standardisering av tekniske løsninger for å ivareta krav til universell utforming

En komite i Standard Norge skal bidra til mer like tekniske løsninger for universell utforming av digitale læremidler. Komiteen skal sammenfatte beste praksis og gi veiledning.

50 organisasjoner er medlemmer, blant annet representanter for leverandørene, interesseorganisasjoner og statlige myndigheter, som UU-tilsynet, Statped og Utdanningsdirektoratet. Komiteen samler redaktører, utviklere og designere i læremiddelbransjen.

Kilde: Standard Norge.³¹⁴

Likestillings- og diskrimineringsombudet peker på at det er viktig at det er nok ressurser til å bistå utviklerne og skoleeierne med veiledning i anskaffelsesprosessen, slik at man forebygger problemer og klagesaker. Kravene til universell utforming bør ivaretas allerede når man utvikler læremidlene.³¹⁵

Det er ikke et godt nok system for å følge opp mangler

I punkt 6.2.2 viser vi at regelverket for universell utforming av læremidler ikke etterleves godt nok, og at foreldre og elever får for dårlig bistand når de oppdager at læremidler ikke oppfyller kravene. Det førstnevnte er også en av konklusjonene i Uu-tilsynets sektortilsyn.

Uu-tilsynet mener at systemet for å melde fra om mangler ikke er godt og raskt nok til at det får betydning.³¹⁶ Likestillings- og diskrimineringsombudet fører tilsyn med konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CDPR) og har i den forbindelse pekt på at det er behov for å se på håndhevingsapparatet for mangler i universell utforming av læremidler. Diskrimineringsnemnda har lang saksbehandlingstid og Likestillings- og diskrimineringsombudet frykter at

³¹² Intervju med Likestillings- og diskrimineringsombudet 30. april 2024.

³¹³ Komiteen for universell utforming av digitale læremidler i Standard Norge.

³¹⁴ Standard Norge fastsetter og utgir Norsk Standard. Dette gjelder standarder utarbeidet i Norge, Europa eller internasjonalt. Kilde: Standard Norge. *Norsk standard*.

³¹⁵ Intervju med Likestillings- og diskrimineringsombudet 30. april 2024, Likestillings- og diskrimineringsombudet (2023) *Inkorporering av CRPD Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis*, s. 143.

³¹⁶ Intervju med Tilsynet for universell utforming av ikt 7. november 2024.

saksbehandlingstiden vil bli enda lengre, fordi nemnda i mange saker er avhengige av kompetanse fra Uu-tilsynet til den tekniske vurderingen av læremidlene.

Uu-tilsynet fører tilsyn med om skoleeiere sikrer at kravene er ivaretatt i de læremidlene de kjøper inn og bruker. Leverandørene er ikke en formell part i tilsynet. Flere av aktørene vi har intervjuet, har pekt på at det i saker hvor det er avdekket svakheter, har blitt en diskusjon om leverandøren har levert det de skulle, eller om problemene skyldes måten læremidlene er tatt i bruk på. Det varierer om skoleeierne har kompetanse til å vurdere og svare på spørsmål om læremidlene er universelt utformet. Skoler, elever og foreldre opplever at det er komplisert å få læremidler rettet opp når det er så mange aktører å forholde seg til.

Kunnskapsdepartementet opplyser at de vil se på om det skal etableres nasjonale støttetjenester som skal bistå med å vurdere personvern og universell utforming (se punkt 11.3.4), og om støttetjenestene også skal bli et sted der brukerne kan melde inn at læremidler ikke fungerer som forutsatt. Dette spørsmålet er tatt opp med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, som er eierdepartementet for Uu-tilsynet.³¹⁷

11.3 Hva gjør statlige myndigheter for å legge til rette for bruk av digitale læremidler?

Tiltakene som beskrives ovenfor er også virkemidler som skal bidra til å legge til rette for bruk av digitale læremidler. Nedenfor presenterer vi andre statlige virkemidler som retter seg spesifikt mot digitalisering i skolen og bruk av digitale læremidler.

11.3.1 Digitaliseringsstrategiene og tilskuddsordningen Den teknologiske skolesekken har bidratt til digitaliseringen av skolen

I punkt 8.1.1 og 8.2.1 så vi at de fleste elever har tilgang på egne digitale enheter, og at bruken av digitale læremidler har økt over tid.

Den teknologiske skolesekken har bidratt til mer oppmerksomhet om digitale læremidler

Den teknologiske skolesekken var et viktig tiltak digitaliseringsstrategi til Kunnskapsdepartementet og KS. Formålet var å bidra til at elever får kunnskap om og forståelse av teknologi, algoritmisk tenkning og programmering og tilgang til gode digitale læremidler.³¹⁸ Ordningen omfattet i alt åtte tiltak, blant annet tilskudd rettet mot utvikling og innkjøp av digitale læremidler, og innenfor programmering, både til kjøp av utstyr og kompetanseheving. Andre tiltak omfattet veiledere for kvalitet i læremidler for matematikk, norsk og engelsk, en nettløsning for å synliggjøre digitale læremidler, innføring av Feide og å utrede en fellesløsning for skytjenester for grunnopplæringen.³¹⁹

Tilskuddet til kjøp av utstyr til programmering var innrettet slik at det kun ble tildelt skoleeiere som fra før hadde hevet lærernes kompetanse i programmering, eller hadde konkrete planer om dette.³²⁰ I løpet av tilskuddsperiode 2018–2022, mottok Utdanningsdirektoratet 908 søknader, hvorav 388 (43 prosent) ble innvilget. Det ble tildelt til sammen 95 millioner kroner.³²¹

Utdanningsdirektoratets evaluering konkluderer med at gjennomføringen av Den teknologiske skolesekken har bidratt til å øke oppmerksomheten på omfanget av og kvaliteten på digitale

³¹⁷ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

³¹⁸ Prop. 85 S (2017–2018), s. 17–18.

³¹⁹ Utdanningsdirektoratet. (2023). *Sluttrapport Den teknologiske skolesekken og handlingsplanen for digitalisering i grunnopplæringen*, s. 14–17.

³²⁰ Utdanningsdirektoratet. (2018). *Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til utstyr til skoleeiere som prioriterer videreutdanning/kompetanseheving innen programmering*; Utdanningsdirektoratet (2018) *Kunngjøring av tilskudd til utstyr til skoleeiere som prioriterer videreutdanning/kompetanseheving innen programmering* U. Off.

³²¹ Utdanningsdirektoratet. (2023). *Sluttrapport Den teknologiske skolesekken og handlingsplanen for digitalisering i grunnopplæringen*, s. 14–17.

læremidler. Oversikten bidro til å gjøre digitale læremidler kjent for skoleeiere og til å belyse og tilføye produkter som ikke var med i den opprinnelige oversikten. Selv om enkelte skoleeiere antok at oversikten omfattet «godkjente» læremidler, førte ordningen til at flere ble bevisst på krav til parallelle utgaver, personvern og universell utforming, og også innrapportering av brudd på regelverket.³²²

Økt produksjon og krav til kvalitet i digitale læremidler, kombinert med økt kjøpekraft og kompetanse, har ført til at skolene har kunnet teste ut flere læremidler. Pandemien bidro også til at bruken av digitale læremidler skjøt fart. I sin evaluering av ordningen peker Utdanningsdirektoratet på at søknadsbaserte tilskuddsordninger innebærer store kostnader for både skoleeiere og administrering av ordningen. Det er også usikkert om skoleeierne vil finansiere disse lisensene videre etter tilskuddsordningen.³²³

Strategien for digital kompetanse og infrastruktur har tiltak for kompetanse, tilgang på læremidler og digital infrastruktur

Kunnskapsdepartementet og KS har samarbeidet om å lage *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023–2030*. Samarbeid om digitalisering i skolen er forankret i Samstyringsrådet for digitalisering i grunnsopplæringen mellom staten og KS. Dagens strategi etterfølger strategien for perioden 2017–2022.³²⁴ Tiltakene i strategien skal i hovedsak gjennomføres innenfor gjeldende budsjettammer.³²⁵

Strategien handler blant annet om digitale læremidler i skolen, digital infrastruktur og kompetanse. Utfordringene som skisseres, er ikke helt ulike de som ble skissert i den forrige strategien, som vektla lærernes digitale kompetanse, valg av læremidler, infrastruktur og forskning. I den gjeldende strategien er det ambisjoner og tiltak som handler om tilgang på læremidler, utstyr til yrkesfag, kompetanse, forskning og formidling om digital praksis i skolen, digital infrastruktur og finansiering som skal følges opp av regjeringen og KS. Strategien omfatter tiltak for å styrke kunnskapen om kostnader ved den digitale infrastrukturen for å legge grunnlaget for kunnskapsbasert politikkutforming både lokalt og nasjonalt.

11.3.2 De statlige kompetansetiltakene om bruk av digitale læremidler når ikke fram til alle lærere og skoler

Punkt 8.3.1 viser at lærerne mener de har god kompetanse i digitale læremidler, men at de ønsker mer kompetanse i å vurdere og bruke digitale læremidler. Det er kommunene og fylkeskommunene som har ansvaret for å sikre kompetanse hos sine lærere. Dermed må de vurdere og prioritere kompetansetiltak de mener det er behov for. De statlige ordningene er ment å støtte kommunene i dette arbeidet.

Det er utarbeidet et rammeverk for profesjonsfaglig digital kompetanse

Rammeverk for profesjonsfaglig digital kompetanse (PfDK) beskriver ulike sider ved en lærers digitale kompetanse.³²⁶ Rammeverket inngår i studieplaner i lærerutdanningene og er viktig i etterutdanningstilbudet (se nedenfor).³²⁷

Det er ulike syn på om rammeverket gir et klart bilde av hvilken digital kompetanse det forventes at lærere skal ha.³²⁸ Flere påpeker imidlertid at profesjonsfaglig digital kompetanse i større grad må innarbeides i lærerutdanningen og gjøres lettere tilgjengelig i etterutdanningen.³²⁹

³²² Utdanningsdirektoratet. (2022). *Kunngjøring av tilskudd til kjøp av digitale læremidler*.

³²³ Utdanningsdirektoratet. (2023). *Sluttrapport Den teknologiske skolesekken og handlingsplanen for digitalisering i grunnsopplæringen*, s. 14-17.

³²⁴ Kunnskapsdepartementet (2017). *Framtid, formyelse og digitalisering Digitaliseringsstrategi for grunnsopplæringen 2017–2021*.

³²⁵ Kunnskapsdepartementet. (2023). *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023–2030*, s. 9

³²⁶ Utdanningsdirektoratet. (2024). *Rammeverk for lærerens profesjonsfaglige digitale kompetanse*.

³²⁷ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024,

³²⁸ Intervju med Lektorlaget 20. september 2023 og Utdanningsforbundet 19. april 2024

³²⁹ Intervju med Skolens landsforbund 11. april 2024 og Utdanningsforbundet 19. april 2024, NOU 2024:20. (2024). *Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid*, s. 197-8.

Utdanningsforbundet trekker i denne sammenhengen spesielt fram behovet for å lære mer om valg og bruk av læremidler, som er en viktig del av lærernes profesjonelle rolle.³³⁰

Flere studier har vist at profesjonsfaglig digital kompetanse ikke har vært høyt nok prioritert i lærerutdanningen.³³¹ Nagel (2024) viser at PfdK i varierende grad er på pensum for lærerutdanningene. Det er imidlertid større oppmerksomhet om bruk av digitale verktøy.³³² Utdanningsdirektoratets *Spørsmål til Skole-Norge* fra høsten 2023 viser også at skoleledere i større grad enn tidligere er fornøyd med den profesjonsfaglige digitale kompetansen blant nyutdannede lærere.

Utdanningsdirektoratets kompetansepakker handler om bruk av digitale læremidler, men under halvparten av lærerne har brukt dem

Utdanningsdirektoratet har 25 kompetansepakker innenfor seks temaer rettet mot barnehager, skoler, PP-tjenesten, lærebedrifter og prøvenemnder.³³³ Noen av temaene er inkludering, arbeid med læreplan og digital kompetanse. Det er tenkt at brukerne skal jobbe med pakkene sammen og over tid i større eller mindre grupper. Innholdet består av moduler, som bør tilpasses lokale behov. Fagmoduler kan blant annet bestå av fagstoff, oppgaver og i enkelte tilfeller forslag til arbeidsprosesser.³³⁴ Disse kompetansepakkene vil direkte eller indirekte berøre bruk av læremidler.

Vår spørreundersøkelse viser at 42 prosent av lærerne i både grunnskolen og videregående skole oppgir at de har gjennomført en eller flere av Utdanningsdirektoratets kompetansepakker. Skolens landsforbund påpeker at de får tilbakemelding om at kompetansepakkene tar for mye tid og er for omfattende og kanskje litt for vanskelige til at lærere skal kunne ta dem i bruk.³³⁵ Basert på tilbakemeldinger og brukstall mener også Utdanningsdirektoratet at kompetansepakkene er for omfattende, og direktoratet vurderer om pakkene skal deles opp og reduseres i omfang.

Bruk av digitale læremidler inngår i kompetansetiltak som får statlig støtte

Flere statlige kompetansevirkemidler retter seg mot bruk av digitale læremidler i undervisningen³³⁶:

- Lærerutdanningen har inkludert flere deler om bruk av digitale verktøy.
- I videreutdanningene for lærere ligger det inne krav til dem som får oppdraget, om at de skal inkludere digital kompetanse i de fagspesifikke tilbudene.
- I etterutdanningen som departementet finansierer blant annet gjennom tilskuddsordningen for lokal kompetanseutvikling (se punkt 11.2.2), er det mange kommuner som er opptatt av digitalisering. Disse etterutdanningen er ofte bredere anlagt og er ikke innrettet mot spesifikke fagområder.

Departementet mener at de ovennevnte tiltakene vil være med på å sette skolene i stand til å ta i bruk digitale læremidler på en god måte.

I 2023 gjennomførte NIFU en spørreundersøkelse blant lærere som deltok på videreutdanning studieåret 2022/23. Der sa de fleste seg enige i at studiet har bidratt til at de tenker kritisk over hvordan de bruker digitale ressurser i undervisningen. Færrest sa seg enige i at studiet ga dem kunnskap om hvordan de kunne bruke digitale ressurser i vurderinger av elevenes læring. Men det var

³³⁰ Intervju med Utdanningsforbundet 19. april 2024

³³¹ NOU 2024:20. (2024). *Det digitale (i) livet – Balansert oppvekst i skjermenes tid*, s. 197-8.

³³² Nagel. (2024). *Professional Digital Competence in Norwegian Teacher Education Policy and Practice: Teacher Educators' Professionalism in the Post-digital Age*.

³³³ Per våren 2024. Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024.

³³⁴ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024

³³⁵ Intervju med Skolens landsforbund 11. april 2024.

³³⁶ Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025

tydelige forskjeller mellom ulike fagområder, noe som tyder på at det varierer hvordan bruk av digitale ressurser er tatt inn i videreutdanningen.³³⁷

11.3.3 Det er lite kunnskap om bruk av digitale læremidler i skolen

Undersøkelsen viser at om lag en av fire lærere oppgir at de i liten grad kjenner til forskning og utviklingsarbeid om hva som er god bruk av digitale læremidler, jf. punkt 8.3.1. Det er en sentral statlig oppgave å sørge for et godt kunnskapsgrunnlag og formidle det til skolene. Det er også en del av digitaliseringsstrategien å styrke kunnskapsgrunnlaget og forskningsformidlingen som gjelder ulike dimensjoner av den profesjonsfaglige digitale kompetansen i skolen.

Utdanningsdirektoratet utarbeider kunnskapsgrunnlag når de utvikler veilednings- og støttmateriell, slik det er vist til på nettsidene om læremidler. Et eksempel på det er nettsiden deres «*Hva sier forskning om digital praksis og skjermbruk i skolen?*».³³⁸

Evaluering av fagfornyelsen

Fagfornyelsen blir i perioden 2019–2025 evaluert gjennom flere forskningsprosjekter som lyses ut av Utdanningsdirektoratet. Den økonomiske rammen for evalueringen er 50 millioner kroner.³³⁹

Evalueringen skal:

- gi kunnskap om læreplanverket fornyes i tråd med målene med fagfornyelsen
- gi kunnskap om strategiene for utvikling og implementering bidrar til å nå målene med fornyelsen
- vurdere virkningene av fagfornyelsen

Evalueringen har fire hovedtemaer:

- prosessen med å utvikle det nye læreplanverket
- kvaliteten på læreplanverket
- tiltak for at det nye læreplanverket tas i bruk: veiledning, kompetanse og støtte
- endringer i skolen som følge av fagfornyelsen

Det er publisert flere rapporter fra evalueringen. Bruk av læremidler omtales i noen av disse.

Skjermbruksutvalgets rapport

Regjeringen satte ned et utvalg for å få mer kunnskap om hvordan barn og unges skjermbruk i barnehage, skole og fritid påvirker helse, livskvalitet, læring og oppvekst. Rapporten NOU 2024:20 «*Det digitale (i) livet, Balansert oppvekst i skjermenes tid*».

Utvalget peker på at det er behov for mer forskning på skjermbruk, blant annet på hvordan digital teknologi inngår i pedagogiske og didaktiske³⁴⁰ sammenhenger i skolen og hvordan ulike trykte og digitale læremidler har endret seg over tid.

Utvalget sier videre at vi har mye tallmateriale om fordelingen mellom digitale og analoge læremidler, men at vi har mindre kunnskap om hvordan disse læremidlene inngår i en pedagogisk sammenheng, og hvordan de påvirker elevenes læring. Det er behov for mer forskning på sammenhenger mellom ulike aspekter ved læring og bruk av ulike typer læremidler, både trykte og digitale, over et lengre tidsspenn.

³³⁷ Pedersen mfl. (2023). *Deltakerundersøkelsen for lærere 2023 Resultater fra spørreundersøkelser til deltakere på videreutdanningstilbud i strategien Kompetanse for kvalitet*

³³⁸ Utdanningsdirektoratet (2024) *Hva sier forskning om digital praksis og skjermbruk i skolen?*

³³⁹ Utdanningsdirektoratet (2021) *Evaluering av fagfornyelsen – hva, hvorfor og hvordan*

³⁴⁰ Didaktikk er læren om undervisning og læring i skole og annen organisert sammenheng. Kilde: SNL

En av konklusjonene fra skjermbruksutvalget er at det ikke er grunnlag for å si at et gitt verktøy i seg selv gir større læringsutbytte. Noen verktøy gir bedre læring for noen elever, men ikke for andre. Noen verktøy kan være positive for læring når de inngår i én sammenheng, men negative i en annen. Det viktigste er hvordan verktøybruken inngår i en pedagogisk og didaktisk sammenheng.³⁴¹

Forskningsprogram for digitalisering og digital kompetanse i barnehage og skole

Forskningsprogrammet ble opprettet av Kunnskapsdepartementet i 2024 og skal ferdigstilles i 2030.³⁴²

Forskningsprogrammet vil både bygge videre på den kunnskapen vi allerede har, og utvikle ny kunnskap. Funnene fra forskningen skal være et kunnskapsgrunnlag inn i den offentlige debatten om digitalisering i barnehage og skole. Funnene skal også bidra til utvikling av tiltak rettet mot kompetanseheving hos alle aktører som jobber i eller rundt barnehage og skole, slik at valg og prioriteringer om bruk av digitale løsninger tas på et kunnskapsbasert grunnlag.

Formidling av kunnskap er sentralt i programmet. Forskningen skal bidra til bedre arbeid med og dialog om digitalisering i barnehage og skole gjennom tydelig kommunikasjon og formidling.

Kunnskapsdepartementet har i oppdragsbrevet til Utdanningsdirektoratet vist til seks områder fra digitaliseringsstrategien som bør følges opp i forskningsprogrammet:

- Styrke kunnskapsgrunnlaget og formidlingsaktiviteter om god, forsvarlig og hensiktsmessig bruk av digitale løsninger og medier i barnehagen.
- Styrke kunnskapsgrunnlaget og forskningsformidlingen om den profesjonsfaglige digitale kompetansen i barnehagen.
- Styrke forskning og formidling om digital praksis i skolen.
- Utvikle kunnskapsbasert kunnskap om hensiktsmessig utvikling av administrasjon, undervisnings- og vurderingspraksis i skolen i lys av KI-utviklingen.
- Styrke kunnskapsgrunnlaget og forskningsformidlingen om ulike dimensjoner av den profesjonsfaglige digitale kompetansen i skolen.
- Styrke kunnskapsgrunnlaget om status for og utviklingen i anskaffelser og bruk av læremidler, digitale læringsressurser og digitale løsninger.

11.3.4 Det er satt i gang et arbeid for å utrede mer nasjonal støtte til skoleeierne når de skal vurdere om læremidlene oppfyller lovkrav

Vår undersøkelse viser, som det framgår av punkt 8.4.1, at det er ressurskrevende for skoleeierne å vurdere personvern og informasjonssikkerhet, og at mange mangler kompetanse på dette området. Undersøkelsen viser også at skoleeierne i liten grad vurderer om læremidlene er universelt utformet.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet mener at alle nivåer er enige i at det er store utfordringer med skoleeierens kapasitet til og kompetanse i å vurdere personvern og universell utforming av læremidler. Departementet og direktoratet mener at det er samfunnsøkonomiske gevinster å hente ved å samle kompetanse og vurdere lovkravene for læremidler sentralt. I dag gjør mange skoleeiere inngående vurderinger av de samme læremidlene. Kunnskapsdepartementet presiserer at staten ikke skal ta over oppgaver som kommunene og fylkeskommunene etter loven har ansvar for.³⁴³

Utdanningsdirektoratet jobber med to tiltak som skal gi skoleeierne bedre nasjonal støtte: tjenestekatalog og støttetjenester.

³⁴¹ NOU 2024:20 (2024) *Det digitale (i) livet. Balansert oppvekst i skjermenes tid*. s. 166-190

³⁴² Utdanningsdirektoratet (u.å) *Programplan. Forskningsprogram for digitalisering og digital kompetanse i barnehage og skole*

³⁴³ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024, Intervju med Kunnskapsdepartementet 10. februar 2025.

En **tjenestekatalog** ble publisert i mai 2025. Katalogen skal utvikles stegvis, der første versjon vil gi oversikt over digitale læremidler der det vil være mulig å søke på blant annet fag, kompetansemål og trinn. Det planlegges at senere versjoner av katalogen skal kunne vise vurderingene av personvern og universell utforming fra støttetjenestene. Det kan også være aktuelt med annen funksjonalitet på sikt. Tjenestekatalogen skiftet navn til «læremiddelkatalogen» da den ble lansert.³⁴⁴

Utdanningsdirektoratet har levert en utredning av felles **støttetjenester** for personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming. Støttetjenestene skal kunne gjennomføre sentraliserte delvurderinger av personvern og universell utforming for digitale læremidler, noe som utgjør hoveddelen av vurderingene og er felles for alle som skal anskaffe læremidlene. Utredningen omhandler blant annet hvilke funksjoner og oppgaver slike støttetjenester kan ha og rettslige rammer og premisser, samt hvordan støttetjenestene kan organiseres og driftes. Kunnskapsdepartementet vurderer i dialog med KS og kommunal sektor om og hvordan støttetjenestene skal etableres. Eierskap og forvaltning av regelverk ligger under flere departementer og direktorater, og det må også avklares hvilken rolle staten skal ha.³⁴⁵

³⁴⁴ Intervju med Utdanningsdirektoratet 11. april 2024, Kunnskapsdepartementet. (2025, 16. mai). [Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen]

³⁴⁵ Kunnskapsdepartementet. (2025, 16. mai). [Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen]

12 Vurderinger

Etter opplæringslova har kommunene og fylkeskommunene, som eiere av henholdsvis offentlige grunnskoler og offentlige videregående skoler, ansvaret for læremidler til elever og lærere. Siden år 2000 innebærer dette ansvaret også å vurdere av læremidlenes kvalitet etter at den sentrale godkjenningsordningen ble avviklet.

Stortingets beslutning om å fornye Kunnskapsløftet og innføre nye læreplaner fra 2020, førte til et behov for nye læremidler både i grunnskolen og i videregående skole. Over tid har samfunnet og skolen også blitt stadig mer digitalisert. Stortinget har uttrykt forventninger om at elevene skal utvikle digitale ferdigheter, og framholdt at det er viktig at tilnærmingen til bruken av IKT i undervisningen er ambisiøs og helhetlig.

For å understøtte kommunenes og fylkeskommunenes arbeid på dette området, har staten over tid tatt i bruk ulike virkemidler. Det er gitt økonomisk støtte til å produsere og kjøpe inn læremidler. Videre har både Utdanningsdirektoratet og Statped fulgt opp med virkemidler som blant annet veiledning og utvikling av kunnskap og kompetanse.

12.1 Det mangler læremidler i skolen, og manglene er størst i grunnskolen

12.1.1 Det er mangel på læremidler, noe som gir elevene ulike forutsetninger for opplæringen og gir lærerne merarbeid

Etter § 15-6 i opplæringslova skal skolen ha tilgang til nødvendige læremidler.

Undersøkelsen viser at det er en betydelig andel av lærerne som har svart på spørreundersøkelsen mener at de ikke har de læremidlene de trenger. I grunnskolen svarer omtrent 20 prosent av lærerne at de mangler læremidlene de trenger for å legge opp undervisningen i tråd med gjeldende læreplan (svarer 1 eller 2 på en sekspunktsskala). I videregående skole er den tilsvarende andelen 13 prosent. Bare en av tre lærere i grunnskolen opplever i stor grad å ha de læremidlene de trenger (svarer 5 eller 6). Over halvparten av respondentene i videregående svarer det samme.

Lærerne kompenserer for mangel på læremidler ved å tilpasse eller lage egne læremidler eller kopiere fra læremidler som ikke er kjøpt inn i klassesett. I spørreundersøkelsen mener 41 prosent av lærerne i grunnskolen at mangel på læremidler fører til unødvendig tidsbruk. 26 prosent av lærerne som har svart på spørreundersøkelsen i videregående skole svarer det samme.

Undersøkelsen viser videre at mer enn én tredel av lærerne i grunnskolen og videregående skole oppgir at de i liten grad eller ikke i det hele tatt er involvert i vurderinger av digitale læremidler. Lærerne oppgir i noe større grad å være involvert i vurderinger av trykte læremidler, men også her opplever en tredel av lærerne i grunnskolen og 26 en firedel av lærerne i den videregående skolen at de ikke i det hele tatt eller i liten grad har vært involvert.

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å si at opplæringslovens bestemmelse om nødvendige læremidler blir brutt. «Nødvendige læremidler» er ikke objektivt definert i loven og det gir skoleeierne anledning til å trekke inn ulike forhold når de vurderer om de oppfyller kravet i loven. Etter vår vurdering er det grunn til å legge vekt på at mange lærere mener at de ikke har de læremidlene de trenger i de fagene de underviser i. Når mange av lærerne ikke har de læremidlene de trenger, kan det bidra til dårligere forutsetninger for elevenes opplæring, sammenlignet med skoler som har god tilgang på læremidler.

Hvis lærerne hadde hatt bedre tilgang på læremidler, kunne de brukt mer av sin tid på andre viktige læreroppgaver.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell for å vurdere og velge ut læremidler, og Utdanningsdirektoratet anbefaler at veilederne blir brukt i kollektivt arbeid i profesjonsfelleskapet. Undersøkelsen *Spørsmål til Skole-Norge*, som NIFU gjennomførte på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet høsten 2024, viser at 41 prosent av skolelederne i grunnskolen og 23 prosent av skolelederne i videregående skole ikke har tatt disse i bruk. Blant dem som ikke har brukt veilederne, er den viktigste grunnen at de ikke kjenner til dem.

Etter vår vurdering er det mange skoleeiere som ikke i tilstrekkelig grad involverer lærere i fagfellesskapene i valg av læremidler. Lærerne er viktige for å sikre kvaliteten på læremidlene og for å vurdere behovene for læremidler ved den enkelte skolen, i ulike fag og på det enkelte trinn. Det er positivt at Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell for vurdering og valg av læremidler. Veiledningene når imidlertid ikke ut til alle skoleeierne, og de får dermed ikke bidratt til å styrke vurderingene av læremidlene og legge til rette for prosesser der lærerne er godt nok involvert.

12.1.2 Det er færre utgivelser og stor mangel på læremidler i yrkesfag

Det er gitt ut få trykte læremidler til bruk i yrkesfag etter 2020. Blant lærerne som underviser i yrkesfag, som har svart på undersøkelsen, svarer én av fire lærere de ikke har de læremidlene de trenger i sine fag. Kun fire av ti lærere som underviser elever i yrkesfag, oppgir at de har læremidlene de trenger. Når det gjelder fag med færre enn 3000 elever på landsbasis (såkalte «smale fag»), mener under halvparten av skolelederne at de i stor grad har læremidlene de trenger. Mange av disse fagene er yrkesfag.

Evalueringen av tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag, som ble gjort på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, viser at læremiddelprodusenter ikke ville ha utviklet læremidler til de smale fagene uten å få offentlig tilskudd. Samtidig er effekten av tilskuddet usikker, blant annet fordi læremidlene som utvikles ikke er godt kjent, er vanskelige å finne fram til, ikke har den forventede kvaliteten eller ikke dekker behovet. Det er eksempler på at ingen har søkt om tilskudd etter en eller flere utlysninger i et fag.

I yrkesfagene er det ofte ikke et så tydelig skille mellom læremidler, materiell og utstyr, og disse bør sees i sammenheng. I spørreundersøkelsen svarer 23 prosent av lærerne i yrkesfag at de opplever at det er en mangel på utstyr og materiell som er til hinder for opplæringen. Svarene fra skolelederne i videregående skole støtter opp under dette, der 41 prosent oppgir at det er mangel på utstyr og materiell i yrkesfagene.

Etter vår vurdering har ikke staten i tilstrekkelig grad bidratt til at det utvikles nok læremidler for yrkesfag generelt og for fag med få elever på landsbasis spesielt. Dette gir lærerne merarbeid og kan føre til at elevene som tar disse fagene, får et dårligere opplæringstilbud.

12.2 Finansieringen er ikke godt nok tilpasset behovet for læremidler i skolene

12.2.1 Statlige tilskudd til læremidler har vært lite forutsigbare og fleksible, og det er gitt mindre statlig økonomisk støtte ved Kunnskapsløftet i 2020 enn ved Kunnskapsløftet i 2006

Staten har bidratt med midler til innkjøp av læremidler i forbindelse med fagfornyelsen, men staten har samlet sett gitt mindre økonomisk støtte til utskifting av læremidler ved LK20 enn ved LK06. Samlet ga

staten under LK20 1 654 millioner i 2024-kroner til utskifting av læremidler, mens det for LK06 samlet ble tildelt 1 950 millioner 2024-kroner. Det totale tilskuddsbeløpet til å kjøpe inn læremidler og utstyr og til å støtte læremiddelprodusenter i utvikling av læremidler i forbindelse med Kunnskapsløftet 2020 utgjør 85 prosent av den statlige økonomiske støtten som ble gitt under Kunnskapsløftet 2006.

Dersom man kun sammenligner midlene som er tildelt kommunene, og trekker fra midler som er tildelt fylkeskommuner og læremiddelprodusenter, utgjør tildelingene til kommunene ved LK20 67 prosent av det som ble utbetalt i forbindelse med LK06. De statlige tilskuddene til kommunene i perioden 2018–2024 utgjør 2 163 kroner per elev i 2024-kroner.

Den statlige økonomiske støtten til innkjøp av læremidler har vært gitt på ulike måter i perioden 2018–2024:

- Det øremerkede tilskuddet til kommunene for utskifting av læremidler kunne brukes på både trykte og digitale læremidler, og utgjør 426 millioner 2024-kroner. Det har i tillegg vært flere ulike tilskuddsordninger i perioden rett før og etter at de nye læreplaner ble innført fra 2020. Disse ordningene har hatt ulike krav til kommunal medfinansiering og til hvilke typer læremidler det var mulig for skoleeierne å bruke dem på.
- Kommuner og fylkeskommuner søkte i ulik grad på tilskudd til digitale læremidler gjennom *Den teknologiske skolesekken*, fram til ordningen ble avviklet i 2022. Dette kan henge sammen med at de hadde ulike forutsetninger for å innfri krav om medfinansiering og at de hadde forskjellig administrativ kapasitet til å søke. Tilskuddsordningen har likevel bidratt til at flere skoler har testet ulike digitale læremidler.
- Øremerket tilskudd til trykte læremidler på til sammen 419 millioner i 2024-kroner til alle kommunene har kommet til i etterkant, for årene 2023 og 2024. Undersøkelsen tyder på at det statlige tilskuddet var et viktig økonomisk bidrag for mange skoleeiere. Samtidig har innretningen mot trykte læremidler slått ut ulikt, avhengig av hvilken sammensetning av læremidler som den enkelte kommune allerede hadde prioritert. Kommuner som hadde kjøpt mange trykte læremidler, hadde størst behov for støtte til å anskaffe eller opprettholde digitale lisenser da det kom tilskudd til trykte læremidler i 2023 og 2024.

Ved Kunnskapsløftet 2006 ble den statlige økonomiske støtten gitt som midlertidig økning i rammebevilgningen, mens i perioden før og ved innføring av nye læreplaner fra 2020 ble det altså gitt flere øremerkede tilskudd. Vi ser behovet for tilskudd til trykte læremidler som et tiltak for å motvirke mangel på trykte lærebøker i mange av skolene i etterkant av pandemien.

Vi tar ikke stilling til om endringene i læreplanene har vært like store ved LK20 som ved LK06, eller om de statlige tilskuddene har vært tilstrekkelige. Vi vil imidlertid peke på at de statlige tilskuddene ikke har vært tilstrekkelig forutsigbare og gitt skoleeierne nok fleksibilitet ved fornyelsen av læremidler i perioden 2018 til 2024. Innretningen på statlige tilskudd påvirker innkjøp av læremidler i kommuner og fylkeskommuner. Statlig økonomisk støtte er særlig viktig når økonomien i kommunesektoren er stram. Når denne støtten blir oppstykket og begrenser skoleeierens mulighet til å bruke midlene på de typene læremidler de har mest behov for, svekker det muligheten for å planlegge og sikre et helhetlig tilbud av læremidler i skolene.

12.2.2 Skoleeierne har i ulik grad lagt til rette for at skolene kan fornye læremidlene og for at lærerne kan velge mellom trykte og digitale læremidler

Som nevnt er det skoleeierne, det vil si kommunene og fylkeskommunene, som har ansvar for at skolene har nødvendige læremidler, men det er ikke definert i opplæringslova hva som skal til for å oppfylle dette kravet.

Det kommer fram i undersøkelsen at skolene i ulik grad har kjøpt inn nye og oppdaterte læremidler etter at de nye læreplanene ble innført. I spørreundersøkelsen oppgir halvparten av lærerne i videregående skole oppgir at elevene har oppdaterte, trykte læremidler i alle fagene de underviser i, mot 12 prosent av lærerne i grunnskolen. 67 prosent av lærerne i grunnskolen oppgir at de har oppdaterte læremidler i noen fag. Det er forholdsvis vanlig i grunnskolen å bruke trykte lærebøker fra før fagfornyelsen. 63 prosent av lærerne oppgir at de gjør dette i noen eller alle fag. De fleste lærerne svarer at de har tilgang til digitale læremidler i noen eller alle fag, og det er mer utbredt i grunnskolen enn i videregående skole. De største skolene bruker digitale læremidler mer enn de mindre skolene gjør.

Ved behandlingen av stortingsmeldingen om fagfornyelsen understreket en samlet kirke-, utdannings- og forskningskomite lærernes metodefrihet, og Stortinget vedtok enstemmig å be regjeringen sikre at det er lærernes ansvar og faglige skjønn som skal avgjøre hvilke metoder og virkemidler som skal tas i bruk i undervisningen. Det kommer ikke direkte fram av vedtaket om Stortinget mener at læremidler inngår i «metoder og virkemidler», men Stortinget er opptatt av lærernes ansvar og faglige skjønn i undervisningen.

Undersøkelsen viser at det varierer hvor mye skolene og skoleeierne har lagt vekt på variasjon i læremidlene som brukes ved å gi lærerne mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler i de ulike fagene. 37 prosent av grunnskolelærerne og 29 prosent av lærerne i videregående skole har valgt svaralternativ 1 eller 2, det vil si at de ikke har mulighet for å velge mellom trykte og digitale læremidler i sine fag.

Bakgrunnen for at det er forskjeller i tilgangen på læremidler i skolen, er sammensatt: Før de nye læreplanene ble innført, prøvde kommuner og fylkeskommuner i ulik grad ut digitale læremidler, som også hang sammen med ulik bruk av midler fra tilskuddsordningen *Den teknologiske skolesekken*. Under pandemien tok flere i bruk digitale læremidler i forbindelse med hjemmeskole. Forskjellene kan imidlertid også tyde på at skoleeierne gjør ulike vurderinger av blant annet behovet for nye læremidler i ulike fag, i hvilken grad det er behov for flere typer læremidler, og hva som er nødvendig utstyr. Undersøkelsen viser at det er betydelige forskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner i tilgangen på læremidler og utstyr, og særlig er forskjellene store i grunnskolen.

I innstillingen til stortingsmeldingen om en mer praktisk skole, Innst. 55 S (2024–2025) til Meld. St. 34 (2023–2024), peker utdannings- og forskningskomiteen på at den tekniske utstyrsparken har forfalt, og at tilgangen til sløydsaler, skolekjøkkener og musikk- og scenesaler og lignende har blitt dårligere over en lang periode. Komiteen uttalte at utstyr er viktig for å lykkes med en mer praktisk og utforskende skole.

Om lag tre av fem skoleledere i grunnskolen mener at det mangler utstyr og materiell, og om lag en av fire lærere i grunnskolen mener at det er mangel på utstyr og materiell som er til hinder for undervisningen. Det kan for eksempel handle om mangel på musikkinstrumenter, laboratorieutstyr i naturfag, utstyr og materialer i kunst og håndverk, konkretiseringsmateriell i matematikk eller mikrofoner til å lage podkast.

De fleste lærere og skoleledere oppgir at utilstrekkelig økonomi er den viktigste årsaken til at det mangler læremidler både i grunnskolen og videregående skole. Omtrent ni av ti av lærerne som har svart på undersøkelsen, peker på at skolen ikke har økonomi til å kjøpe de læremidlene de trenger. I videregående skole oppgir nesten halvparten av lærerne vi har spurt, at det ikke finnes læremidler som dekker behovet. Omtrent en firedel av lærerne i grunnskolen og i den videregående skolen svarer at tidligere valg av læremidler binder opp ressurser, noe som også henger sammen med begrenset økonomisk mulighet til å gjøre nye valg eller supplere læremidler som er kjøpt inn.

I vår spørreundersøkelse kommer det også fram at skolelederne mener at økonomi er den viktigste årsaken til at det mangler læremidler. Det samme svarer skoleledere og skoleeiere i *Spørsmål til Skole-Norge* høsten 2024. Vår undersøkelse viser videre at om lag halvparten av skolelederne i grunnskolen oppgir at de ikke har økonomisk handlingsrom til å sørge for læremidler som er oppdatert i tråd med de nye læreplanene. Blant skolelederne i videregående skole er det tre av ti som opplever at de ikke har økonomisk handlingsrom til å fornye læremidlene.

Tall som er tilgjengelig viser at kommunene samlet brukte nesten én milliard kroner på læremidler i 2024, noe som utgjør 1 471 kroner per elev i grunnskolen. I videregående skole ble det i 2024 brukt nesten 357 millioner kroner, inkludert utgifter til NDLA, som utgjør 1 872 kroner per elev. Både i kommunene og fylkeskommunene er det brukt mer penger på trykte enn på digitale læremidler.

Det er store forskjeller i hvor mye skoleeierne bruker på læremidler og annet undervisningsmateriell. Det varierer mellom 950 kroner og 5 753 kroner per elev i gjennomsnitt når vi ser perioden 2020–2024 under ett, basert på KOSTRA-tall for undervisningsmateriell. Det er flere forhold som kan påvirke disse tallene, som muligheter for rabatter på læremidler. Men forskjellene kan tyde på at kommunene prioriterer læremidler ulikt.

Innkjøp av læremidler er påvirket av den generelle økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Undersøkelsen viser at knappe ressurser til undervisningsformål er en sentral utfordring for mange kommuner og fylkeskommuner.

Økt bruk av digitale læremidler har endret sammensetningen av utgifter til læremidler. Tidligere kjøpet man hovedsakelig trykte lærebøker, og utgiftene hadde samlet sett preg av investeringer for flere år framover. Nå er utgiftene sammensatt av utgifter til innkjøp av lærebøker og årlige lisenskostnader for digitale læremidler.

En ambisiøs satsing på digitale læremidler, kombinert med en fortsatt satsing på trykte læremidler for å oppfylle forventningene om at lærerne skal kunne bruke varierte metoder, gjør at utgiftene til læremidler blir høyere. Det er store variasjoner i hvor mye skoleeierne bruker på læremidler, men etter vår vurdering er det risiko for at kommunene og fylkeskommunene samlet sett ikke har stilt til rådighet nok midler til å oppdatere læremidlene etter fagfornyelsen. De har heller ikke gitt lærerne tilstrekkelig mulighet til å velge mellom trykte og digitale læremidler i undervisningen.

12.3 Det er ikke god nok tilgang på læremidler for elever med behov for særskilt tilrettelegging

Etter § 11-1 i opplæringslova skal skoleeierne sørge for at opplæringen er tilpasset, som blant annet innebærer at elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, ut fra egne forutsetninger.

Elever som har behov for særskilt tilrettelegging, vil også kunne ha særskilte behov når det gjelder læremidler, enten tilretteleggingen skjer innenfor ordinær tilpasset opplæring eller som en del av retten til individuelt tilrettelagt opplæring. I spørreundersøkelsen oppgir de fleste lærerne at de har elever med behov for andre eller ytterligere læremidler enn flertallet i klassen. Omtrent 84 prosent av lærerne i grunnskolen og 57 prosent av lærerne i videregående skole oppgir at de det siste skoleåret har hatt elever med særskilt behov for tilrettelegging. Lærerne skal blant annet legge til rette for elever som har lærevansker, konsentrasjonsvansker og samspills- eller kommunikasjonsutfordringer. De skal også legge til rette for læremidler for elever som er blinde eller sterkt svaksynte, eller som har hørselstap.

Undersøkelsen viser at om lag én av fem lærere opplever at elevene med behov for særskilt tilrettelegging ikke får læremidler som er tilpasset dem, og om lag halvparten svarer at de delvis mangler tilpassede læremidler. Det er flere grunner til det: at de læremidlene som finnes ikke er kjent,

at de ikke kjøpes inn av skolene eller at de ikke tas i bruk på en god måte. For at elevene skal få tilstrekkelig utbytte av tilpassede læremidler, må læreren ha de nødvendige kunnskapene og ferdighetene til å ta disse i bruk. Undersøkelsen viser at denne kompetansen varierer og til dels er mangelfull. Etter vår vurdering kan disse manglene gå ut over elevenes muligheter til å få et tilfredsstillende utbytte av undervisningen.

En annen årsak til at elevene som trenger det, ikke har tilrettelagte læremidler, er at det ikke finnes egnede læremidler. Det er staten som etter opplæringslova skal sørge for at det finnes tilrettelagte læremidler. Det ivaretas gjennom Statpeds læremiddelproduksjon og Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag.

Statpeds læremiddelproduksjon er i hovedsak avgrenset til læremidler til blinde/sterkt svaksynte og tegnspråklige elever. Undersøkelsen viser at disse gruppene ikke får dekket sine behov. Videre viser evalueringen av tilskuddsordningen for læremidler uten markedsgrunnlag at ordningen bidrar til at det produseres tilrettelagte læremidler, men det er usikkert om de dekker behovet, og om de blir tatt i bruk. Kunnskapsdepartementet peker på at det nasjonalt mangler kapasitet og kompetanse til å tilrettelegge læremidler til mange ulike behov.

Samlet er det vår vurdering at tilskuddsordningen og Statpeds læremiddelproduksjon og veiledning, ikke er tilstrekkelig til å sikre god tilgang på tilrettelagte læremidler til de elevene som trenger det.

Læremidler har vært omfattet av kravet om universell utforming siden 2018, jf. § 18 i likestillings- og diskrimineringsloven. Universell utforming kan i mange tilfeller redusere behovet for særskilt tilrettelagte læremidler, og det skal være det primære valget der det er mulig. Det forutsetter at kravene følges. Tilsyn gjennomført av Tilsynet for universell utforming av ikt, viser at få læremidler oppfyller alle kravene. Det kan dessuten gå lang tid fra skoler, foreldre og elever melder fra om mangler i læremidlenes universelle utforming til de blir rettet opp.

Etter vår vurdering er det positivt at utformingen av læremidler har fått mer oppmerksomhet, og at det arbeides med tiltak, som standardiseringsarbeidet i Standard Norge, hvor mange av aktørene er involvert. Likevel er det fortsatt problemer med å sikre at læremidlene er universelt utformet og kan brukes av flest mulig elever. Ansvaret ligger hos leverandører, skoleeiere og flere statlige myndigheter i fellesskap.

12.4 Det er ikke lagt tilstrekkelig til rette for en god pedagogisk bruk av digitale læremidler

I Innst. 19 S (2016–2017) til Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse (fagfornyelsen)* viste kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til at digitale ferdigheter skal gjøre elevene i stand til å bruke digitale verktøy og at det både er nødvendig å heve lærernes kompetanse og satse på digital infrastruktur og utstyr i skolene, samt å legge til rette for utvikling av gode digitale læremidler.

Undersøkelsen viser at det i stor grad brukes digitale læremidler både i grunnskolen og videregående skole. Antallet pålogginger på digitale læremidler har fortsatt å øke etter pandemien, men samtidig har forskjellen mellom skolene økt. Det å ha mange digitale læremidler eller å ha en omfattende bruk av slike, er ikke nødvendigvis det samme som god pedagogisk bruk av digitale læremidler. Det må sees i sammenheng med hvordan man underviser og hvordan elevene lærer.

Undersøkelsen viser at de fleste lærerne mener de har relativt god kompetanse i å bruke digitale læremidler. Om lag tre av fire lærere i grunnskolen og videregående skole oppgir dette. Det er også lærere som sier at de bare i noen grad har denne kompetansen. Om lag halvparten av lærerne oppgir

at de har behov for mer kompetanse i å bruke digitale læremidler i undervisningen og i å vurdere hva som er god kvalitet på digitale læremidler.

Undersøkelsen viser også at mange lærere opplever at det ikke er avsatt nok tid til å sette seg inn i digitale læremidler og hvordan de kan brukes i undervisningen. Litt over halvparten av lærerne svarer at det blir lagt til rette for at fellestid på skolen brukes til å heve deres kompetanse i bruk av digitale læremidler, og litt under halvparten svarer at det blir satt av tid til å samarbeide med andre lærere om bruk av nye digitale læremidler. Det betyr imidlertid at det er en betydelig andel av lærerne som ikke oppfatter at påstanden stemmer for deres arbeidssituasjon. Det er relativt få lærere – 24 prosent i grunnskolen og 32 prosent i videregående skole – som opplever at det blir lagt til rette for at de kan delta på kompetansetiltak om digitale læremidler som er tilpasset deres fag.

Det finnes statlige kompetansetiltak som skal støtte skoleeierne. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell og kompetansepakker, og staten gir støtte til etter- og videreutdanning til lærere som direkte eller indirekte berører bruk av læremidler. For at lærerne skal kunne få nytte av disse, må de gjøres kjent med dem og få tid til å ta i bruk veiledere og kompetansetiltak i samarbeidet i profesjonsfelleskapene

Undersøkelsen tyder også på at det er lite forskningsbasert kunnskap om bruk av digitale læremidler i skolen og hvordan man drar pedagogisk fordel av dem. Det er etter vår vurdering positivt at Utdanningsdirektoratet har startet et forskningsprogram om bruk av digitale læremidler i skolen.

Det er skoleeierens ansvar å legge til rette for at lærerne utvikler sin kompetanse i god pedagogisk bruk av digitale læremidler, både ved individuelle kompetansetiltak og ikke minst gjennom samarbeid i profesjonsfelleskapet. Det er etter vår vurdering særlig viktig at skoleeierne merker seg at lærerne etterlyser mer tid til å jobbe sammen om hvordan de bedre kan dra nytte av digitale læremidler i undervisningen, og kompetansetiltak som er rettet spesifikt mot deres fagområde.

12.5 Skoleeierne mangler støtte til å vurdere personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming

Personvernregelverket fastsetter at digitale læremidler og IKT-løsninger skal ivareta elevenes personvern. Personopplysningsloven og personvernforordningen omfatter prinsipper for innsamling, dataminimering, lagring og informasjonssikkerhet. Kommunene og fylkeskommunene oppgir at de jobber mye med disse spørsmålene. Undersøkelsen viser at ikke alle skoleeiere gjør de vurderingene som regelverkene forutsetter.

Undersøkelsen viser at om lag 70 prosent av skoleeiere i grunnskolen undersøker leverandørenes egenerklæringer og gjorde egne vurderinger av om det sist innkjøpte læremiddelet oppfylte kravene til personvern og informasjonssikkerhet. Det er veldig få som oppgir at de ikke gjorde det.

I videregående skole oppgir to av de ti skoleeierne som har svart på spørreundersøkelsen, at de sjekket *leverandørenes* egenerklæringer ved siste innkjøp, og ytterlige seks at de gjorde det i noen grad. Det er tre skoleeiere som svarer at de ikke gjorde *egne* vurderinger av om læremidlene oppfyller krav til personvern og informasjonssikkerhet i det hele tatt. Mange videregående skoler benytter digitale læremidler fra NDLA som er tilgjengelig på et åpent nettsted som ikke samler inn personopplysninger.

Skoleeierne har videre ansvar for at digitale læremidler og IKT-løsninger som brukes i det pedagogiske arbeidet, og som er utviklet for å støtte læringsaktiviteter, er universelt utformet.

Om lag 30 prosent av skoleeiere i grunnskolen oppgir at de i stor grad har undersøkt leverandørenes egenerklæringer og gjort egne vurderinger for å undersøke om læremidler oppfyller krav til universell utforming. Rundt 20 prosent har gjort disse vurderingene i noen grad. Mellom 6 og 9 prosent har ikke undersøkt om de digitale læremidlene som brukes i deres skoler møter krav til universell utforming. Når det gjelder videregående skoler oppgir en av de ti skoleeierne som har svart på spørreundersøkelsen, at de har sjekket leverandørenes egenerklæringer i høyeste grad, og seks av ti oppgir at de har gjort det i noen grad. De fleste svarer at de i liten grad selv har vurdert eller testet om læremidlene er universelt utformet.

Når digitale læremidler brukes mer, påfører det skoleeierne mer arbeid med å ivareta krav til personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming. Undersøkelsen viser at det har ført til betydelig ressursbruk og kompetanseutfordringer for skoleeierne. Skoleeiere vurderer i stor grad de samme læremidlene. Etter vår vurdering er dette en lite effektiv ressursbruk for landet som helhet. Undersøkelsen viser at begrenset kapasitet sentralt i kommunene til å gjøre disse vurderingene, kan ha bidratt til å begrense antallet læremidler som blir vurdert. Dermed skyves beslutninger om læremidler oppover til skoleeiernivået, som reduserer innflytelsen til lærerkollegiene ved de enkelte skolene i pedagogiske valg i undervisningen.

Undersøkelsen viser at mange skoleeiere ønsker seg bedre statlig støtte til å vurdere om læremidlene oppfyller lovkravene. Kunnskapsdepartementet har bedt Utdanningsdirektoratet utvikle en nasjonal tjenestekatalog (læremiddelkatalog) og utrede støttetjenester som kan gi bedre oversikt over læremidlene som finnes. Den første versjonen av tjenestekatalogen ble lansert i mai 2025. Disse tiltakene skal blant annet støtte skoleeierne i arbeidet med å vurdere personvern, informasjonssikkerhet og universell utforming. Etter vår vurdering er det et stort behov for å gjøre nasjonale tiltak på disse områdene. Vi mener det er positivt at det arbeides med å finne fram til nasjonale ordninger som kan avlaste eller støtte skoleeierne i dette arbeidet.

13 Referanseliste

Lover og forskrifter

Lover

- Grunnloven. (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17>
- Kommuneloven. (2018). *Lov og kommuner og fylkeskommuner*. (LOV-2018-06-22-83) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83?q=kommuneloven>
- Likestillings- og diskrimineringsloven. (2017) *Lov om likestilling og forbud mot diskriminering*. (LOV-2017-06-16-51). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2017-06-16-51>
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett*. (LOV-1999-05-21-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30>
- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa*. (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=oppl%C3%A6ringsloven>
- Personopplysningsloven. (2018). *Lov om behandling av personopplysninger*. (LOV-2018-06-15-38). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38?q=personopplysningsloven>

Forskrifter

- Forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen. (2017). *Forskrift om utfylling av dei overordna måla og prinsippa for opplæringa i grunnskolen og i den vidaregåande opplæringa*. (FOR-2017-09-01-1332). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-09-01-1332>
- Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger. (2013). *Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger*. (FOR-2013-06-21-732). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-06-21-732?q=universell%20utforming>
- Opplæringsforskrifta. (2024). *Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa*. (FOR-2024-06-03-900). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900?q=oppl%C3%A6ringsforskrifta>

Konvensjoner og forordninger

- Europarådet. (1950). *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK)*. <https://www.echr.coe.int>
- EUROPAPARLAMENTS- OG RÅDSFORORDNING. (2016). (EU). 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning).
- FN. (2006). *FN-konvensjonen om rettigheter for mennesker med nedsett funksjonsevne (CRPD)*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/likestilling-og-mangfold/likestilling-og-inkludering/konvensjoner/fn-konvensjonen-om-rettar-til-menneske-med-nedsett-funksjonsevne-crpd/id2426271/>

Stortingsdokumenter

Innstillinger

- Innst. 55 S (2024–2025) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-055s/?all=true>
- Innst. 442 L (2022–2023) *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Utdanning- og

forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og->

[publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-442l/?all=true](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2022-2023/inns-202223-442l/?all=true)

- Lovvedtak 89 (2022-2023) *Vedtak til lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2022-2023/vedtak-202223-089/?all=true>
- Innst. 457 S (2020-2021) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 59 av 5. februar 2021 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2016/2102 om tilgjengeligheten av offentlige organers nettsted og mobilapplikasjoner*. Arbeids- og sosialkomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-457s/?all=true>
- Innst. 16 S (2017–2018) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2018, kapitler under Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (rammeområdene 1, 6 og 18)*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-016s/?all=true>
- Innst. 400 S (2017–2018) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2018, om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2018, og om skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2018*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-400s/?all=true>
- Innst. 19 S (2016–2017) *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-019s/?all=true>
- Innst. 19S (2016-2017) Vedtak 8. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=65336>
- Innst. 19S (2016-2017) Vedtak 9. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=65336>
- Innst. 84 S (2016–2017) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Transport- og kommunikasjonskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2016-2017/inns-201617-084s/?all=true>
- Innst. 270 S (2011–2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og forvaltningskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-270/?lvl=0>
- Innst. S. nr. 205 (2005-2006) *Innstilling fra finanskomiteen om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2006*. Finanskomiteen. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2005-2006/inns-200506-205/?lvl=0>

Proposisjoner

- Prop. 1 S (2024–2025) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) For budsjettåret 2025 under Kunnskapsdepartementet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20242025/id3056542/>
- Prop. 1 S (2023–2024) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) For budsjettåret 2024 under Kunnskapsdepartementet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20232024/id2997598/>
- Prop. 104 S (2023–2024) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2024*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-104-s-20232024/id3039096/>
- Prop. 1 S (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) For budsjettåret 2023 under Kunnskapsdepartementet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2930667/>

- Prop. 118 S (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2023. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-118-s-20222023/id2976767/>
- Prop. 57 L (2022–2023) *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)*. Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>
- Prop. 1 S (2021–2022) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)* For budsjettåret 2022 under Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20212022/id2874984/>
- Prop. 1 S (2020–2021) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)* For budsjettåret 2021 under Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20202021/id2768541/>
- Prop. 141 LS (2020–2021) *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak)*. Endringer i likestillings- og diskrimineringsloven mv. (universell utforming av IKT-løsninger) og samtykke til godkjenning av EØS komiteens beslutning nr. 59 av 5. februar 2021 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv (EU) 2016/2102 om tilgjengeligheten av offentlige organers nettsteder og mobilapplikasjoner. Kulturdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-141-ls-20202021/id2843131/>
- Prop. 1 S (2019–2020) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)* For budsjettåret 2020 under Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20192020/id2671152/>
- Prop. 117 S (2019–2020) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2020. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-117-s-20192020/id2702108/>
- Prop. 1 S (2018–2019) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. For budsjettåret 2019 under Kunnskapsdepartementet. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613484/>
- Prop. 114 (2018–2019) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-114-s-20182019/id2645236/>
- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613484/>
- Prop. 85 S (2017–2018) *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-85-s-20172018/id2601312/>
- Prop. 1 S (2009–2010) *For budsjettåret 2010 under Kunnskapsdepartementet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-1-s-20092010/id581084/>
- St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-68-2008-2009-/id561200/>
- St.prp. nr.1 (2008–2009) *For budsjettåret 2009 under Kunnskapsdepartementet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-20082009-/id530766/>
- St.prp. nr.1 (2007–2008) *For budsjettåret 2008 under Kunnskapsdepartementet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2007-2008-/id484255/>
- St.prp. nr.1 (2006–2007) *Oversikt over budsjettforslaget frå Kunnskapsdepartementet*
- *For budsjettåret 2007 under Kunnskapsdepartementet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2006-2007-/id298409/>

- Ot.prp. nr. 41 (2006–2007) *Om lov om endringer i opplæringslova og friskolelova*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-41-2006-2007-/id461649/>
- St.prp. nr.1 (2005–2006) *Oversikt over budsjettforslaget fra Utdannings- og forskningsdepartementet. For budsjettåret 2006 under Utdannings- og forskningsdepartementet*. Utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-1-2005-2006-/id211473/>
- St.prp. nr. 64 (2003–2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-64-2003-2004-/id209218/>
- Ot.prp. nr. 44 (1999–2000) *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) m.m.* Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-44-1999-2000-/id586147/>
- Ot.prp. nr. 36 (1996–97) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-36-1996-97-/id158512/>

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-34-20232024/id3052898/>
- Meld. St. 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>
- Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>
- Meld. St. 28 (2015–2016) *Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/>

Riksrevisjonsrapporter

- Riksrevisjonen. (2019). *Undersøkelse av samiske elevers rett til opplæring i og på samisk*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2019-2020/undersokelse-av-samiske-elevers-rett-til-opplaring-i-og-pa-samisk/>

Offentlige utredninger

- NOU 2024: 20. (2024). *Det digitale (i) livet. Balansert oppvekst i skjermenes tid*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-20/id3073644/>
- NOU 2022: 11. (2022). *Ditt personvern – vårt felles ansvar. Tid for en personvernpolitikk*. Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-11/id2928543/>
- NOU 2023: 19. (2013). *Læring, hvor ble det av deg i alt mylderet? Bruk av elev- og studentdata for å fremme læring*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/c0471fcd36e8481a92b627f54a702c7e/no/pdfs/nou2023_20230019000dddpdfs.pdf
- Statens offentliga utredningar (SOU:2021:70). (2021). *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*. <https://www.regeringen.se/contentassets/e13e110fdc30401f9bf4a6ee8fa160a7/laromedelsutredningen--bocckernas-betydelse-och-elevernas-tillgang-till-kunskap-sou-202170/>

- NOU 2016: 14. (2016) *Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-14/id2511246/>
- NOU 2023: 20. (2023). *Tegnspråk for livet Forslag til en helhetlig politikk for norsk tegnspråk*. Kultur- og likestillingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-20/id2984187/>

Strategier

- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Framtid, fornyelse og digitalisering – Digitaliseringsstrategi for grunnopplæringen 2017–2021*. https://www.regjeringen.no/contentassets/dc02a65c18a7464db394766247e5f5fc/kd_framtid_fornyeelse_digitalisering_nettpdf
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Strategi for digital kompetanse og infrastruktur i barnehage og skole 2023-2030*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/3fc31c3d9df14cc4a91db85d3421501e/no/pdfs/strategi-for-digital-kompetanse-og-infrastruktur.pdf>

Rundskriv, retningslinjer, veiledere og styringsdokumenter

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer*. Veileder. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/no/pdfs/statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2024). *Tildelingsbrev til Statped 2024*. Tildelingsbrev. <https://www.regjeringen.no/contentassets/be296e8b0d8a48cc9ded7326b0330865/tildelingsbrev-til-statped-2024.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Virksomhets- og økonomiinstruks for Statped*. Instruks. <https://www.regjeringen.no/contentassets/be296e8b0d8a48cc9ded7326b0330865/virksomhets-og-okonomiinstruks-til-statped-nov-2021-.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Retningslinjer for tilskudd til utstyr og læringsarenaer på 5.-10. trinn 2024.01.02 Udir*
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2024*. Tildelingsbrev. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-udir-for-2024.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2023*. Tildelingsbrev. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-udir-for-2023-korrigert-versjon.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Fag- og trefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet, rundskriv U-1-2023*. Rundskriv. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Innhold-i-opplaringen/tidligere-rundskriv/udir-1-2023/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2022*. Tildelingsbrev. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet-for-2022.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Tilskuddsbrev til Alta kommune*. Datert 11.05.2022.
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Tilskuddsbrev til Agder fylkeskommune*. Datert 6.5.2021.
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2021*. Tildelingsbrev. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/tildelingsbrev-til-utdanningsdirektoratet-for-2021.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Tilskuddsbrev til Alta kommune*. Datert 30.06.2020.
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Tilskuddsbrev til Alta kommune*. Datert 11.07.2019.

Brev

- Kunnskapsdepartementet. (2025, 16. mai). *Kunnskapsdepartementets tilbakemeldinger på Riksrevisjonens utkast til rapport om læremidler i grunnskoler og videregående skoler*. [Brev fra Kunnskapsdepartementet til Riksrevisjonen]

Rapporter og fagartikler

- Andersen, V., Bertelsen, P., Estil, L. B., Holdhus, A. S., Morbech, S. Utne, I. S. og Øyan, O. (2023). *Erfaringer med bruk av punktskriftmateriell og andre læremidler for elever med synsnedsettelser Sluttrapport, september 2023*. Rapport Statped. https://ftbb.no/pdf/brukermedvirkning/2023-11-07/2023-09_Sluttrapport_Erfaringer_med_punktskriftmateriell.pdf
- Bergene, A. C., Vonen, M. N., Tahir, H., Samuelsen, Ø. A., Tronsmo, E., Sønsteli, N., Hodal, K., de Besche, T., og Drange, C. V. (2025) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere høsten 2024*. NIFU rapport 2025:1. https://www.udir.no/contentassets/96deb92fd30c43c18a16957f8c141856/nifu_2025_sporsmal_til_skolenorge_2024.pdf
- Bergene, A. C., Samuelsen, Ø., Tahir, H., Vonen, M. N., de Besche, T., og Drange, C. V. (2024) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2024*. NIFU rapport 2024:11.
- Bergene, A. C., Vika, K. S., Lynnebakke, B., Ramberg, I., og Wollscheid, S. (2022) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2022*. NIFU rapport 2022:11. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmloi/bitstream/handle/11250/3001772/NIFUrapport2022-11.pdf?sequence=6>
- Bergene, A. X., Samuelsen, Ø. A., Daus, S., Lyckander, R., Vika, K. S. og de Besche, T. (2023) *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2023*. NIFU rapport 2023:10. https://www.udir.no/contentassets/db5187a1537741799b410059404cf579/nifu_2023_sporsmal_skole_norge_v_23.pdf
- Bratholm, B. (2001). Godkjenningsordningen for lærebøker 1889-2001, en historisk gjennomgang. *Fokus på pedagogiske tekster*. Høgskolen i Vestfold. <https://www-bib.hive.no/tekster/hveskrift/notat/2001-05/not5-2001-02.html>
- Busch, R., Juul, A. F., Heidenreich, V., Melsom, A. M., Bakken, H., og Sætra, H. (2023) *Erfaringer med digitale løsninger i skolen – Kartlegging og analyse av utfordringer og muligheter*. Proba Samfunnsanalyse Rapport 2023:23. <https://proba.no/wp-content/uploads/2025/02/Rapport-2023-23-Erfaringer-med-digitale-laeremidler-i-grunnskolen.pdf>
- Deloitte. (2024). *Evalueringsordningen av tilskudd til utvikling av pedagogisk barnehagemateriell og læremidler uten markedsgrunnlag*. <https://www.udir.no/contentassets/61287256c1fc493da21f3cf0898bfbefbc/evaluerings-av-tilskuddsordning----tilskudd-til-laeremidler-og-pedagogisk-barnehagemateriell-uten-markedsgrunnlag.pdf>
- Datatilsynet. (2025). *Funn fra skoletilsynet. Samlerapport fra Datatilsynets brevkontroll med skolesektoren*. https://www.datatilsynet.no/contentassets/fd94f1b2bd8b4a03a4a627d70b7c3142/rapport_skoetilsyn.pdf
- Forleggerforeningen. (2019). *Bokmarkedet 2019. Forleggerforeningens bransjestatistikk*. https://forleggerforeningen.no/wp-content/uploads/2020/06/Bransjestatistikk_2019_internet-v2.pdf
- Forleggerforeningen. (2007). *Bransjestatistikk 2007* <https://forleggerforeningen.no/wp-content/uploads/2024/10/Bransjestatistikk-2007.pdf>

- Hauge, E. S., Boysen, K. R. og Knutsen, V. S. (2021) *Evaluering av tilskudd til skolebibliotek*. Oxford Research. <https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2022/06/Evaluering-av-tilskudd-til-skolebibliotek.pdf>
- Høiseth-Gilje, K., Karttinen, E. og Hole, I. N. (2023). *Kartlegging av betalingsmodeller for digitale læremidler*. Menon Economics. <https://menon.no/prosjekter/kartlegging-av-betalingsmodeller-for-digitale-laeremidler>
- Ipsos. (2024). *Kopiering i norske skoler 2023*.
- Lektorlaget. (2022). *Spørreundersøkelse om læremidler og digital læringsanalyse*.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2023) *Inkorporering av CRPD Likestillings- og diskrimineringsombudets anbefalinger om norsk rett og praksis* <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/CRPD2023.pfd.pdf>
- Lund & Co (2024) *Juridiske rammer for etablering av felles støttetjenester*. <https://kudos.dfo.no/documents/249729/files/43718.pdf>
- Munthe, E., Erstad, O., Njå, M.B., Forsström, S., Gilje, Ø., Amdam, S., Moltudal, S. og Hagen, S.B. (2022). *Digitalisering i grunnopplæring; kunnskap, trender og framtidig forskningsbehov*. Kunnskapssenter for utdanning. Universitetet i Stavanger.
- Nagel, I. M. L., (2024). *Professional Digital Competence in Norwegian Teacher Education Policy and Practice: Teacher Educators' Professionalism in the Post-digital Age*. Høgskolen i Østfold. <https://www.hiof.no/lusp/pil/forskning/grupper/ikt/aktuelt/januar-2024/lererens-digitale-kompetanse-ma-prioriteres-hoye.html>
- Nasjonal digital læringsarena (NDLA) (2024) Brukerundersøkelse.
- Nasjonal digital læringsarena (NDLA) (2023) Årsmelding. <api.ndla.no/files/resources/f2gKUGopuVnflhKj.pdf>
- OECD. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I and II) - Country Notes: Norway*. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i-and-ii-country-notes_ed6fbcc5-en/norway_9410c758-en.html
- Opinion. (2022). *Digitalisering i skolen. Foreldreundersøkelse for FUG*. <https://viewer.ipaper.io/Fjuz/foreldreutvalgene/fug/digitalisering-i-skolen-vaaren-2022-002/?page=2>
- Oslo Economics. (2024). *Kommuner og fylkeskommuners ressursbruk knyttet til læremidler og læringsressurser*. https://www.kopinor.no/nyheter/ny-rapport-halvannen-milliard-brukt-pa-laeremidler-i-2023/_attachment/inline/3298235f-7394-401e-86d4-c545f75a458d:720cc042aee80080283c944fb4576155650337e5/Oslo%20Economics%20-%20Kommuner%20og%20fylkeskommuners%20ressursbruk%20knyttet%20til%20%C3%A6remidler%20og%20%C3%A6ringsressurser.pdf
- Oslo Economics. (2023). *Bruk av digitale løsninger i grunnskolen og universell utforming av IKT*. <https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2023/06/Bruk-av-digitale-losninger-i-grunnskolen-og-universell-utforming-av-IKT.pdf>
- Oslo Economics. (2022). *Markedet for digitale læremidler og læringsressurser i grunnskolen og videregående opplæring*. https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2022/08/Markedsanalyse-Rapport-Oslo-Economics.pdfhttps://www.uis.no/sites/default/files/2022-12/13767200%20Rapport%20GrunDig_0.pdf
- Pedersen, C. Vennerød-Diesen, F.F. og Ø. Arnevig Samuelsen. (2023) *Deltakerundersøkelsen for lærere 2023 Resultater fra spørreundersøkelser til deltakere på videreutdanningstilbud i strategien Kompetanse for kvalitet*. NIFU Rapport 2023:22. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3105286/NIFURapport2023-22.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Skolenes landsforbund. (2024). *Digitalisering*. Medlemsundersøkelse.
- Statped. (2023). *Behovsundersøkelse*.
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Den digitale tilstanden i barnehage og grunnopplæring*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2024/den-digitale-tilstanden-i-barnehage-og-grunnopplaring2/den-digitale-tilstanden-i-skolen/>

- Utdanningsdirektoratet. (2023) *Sluttrapport Den teknologiske skolesekken og handlingsplanen for digitalisering i grunnsopplæringen*.
- Utdanningsforbundet. (2024). *Er læreplanen LK20/LK20S innført i norsk skule? Lærarar si vurdering*. Rapport 3/2024. https://www.uttanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/rapporterutredninger/rapport_03.2024_er_lk20-lk20s_innført_lararar.pdf
- Utdanningsforbundet (2020) *Ustyrssituasjonen i videregående opplæring – resultater fra en medlemsundersøkelse*. Rapport 4/2020. https://www.uttanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/rapporterutredninger/rapport_04.2020_ustyrssituasjonen_vgo.pdf
- Uu-tilsynet. (2024). *Den digitale skulen – kan alle delta på like vilkår?*. <https://www.uutilsynet.no/media/2052/download>
- Vennerød-Diesen, F. F. & Pedersen, C. (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 13. <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3085987/NIFUrapport2023-13.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Vika, K. S. (2021). *Spørsmål til Skole-Norge Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til lærere høsten 2020*. NIFU rapport 2021:3. <https://kudos.dfo.no/documents/18886/files/19130.pdf>
- Wendelborg, C., Andrews, T., Caspersen, J., Vennerød-Diesen, F. F., Smedsrud, J., Grøgaard, J. B., Hermstad, I. H., Buland, T. og Bliksvær, T. (2023). *Evaluerings av kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis Delrapport 2*. NIFU, Nordlandsforskning, NTNU Samfunnsforskning. <https://samforsk.no/uploads/files/EvalueringavkompetanselB8ftetforspesialpedagogikkoginkludere ndepraksisdelrapport22023.pdf>
- Øvereng, L. K. B. (2024) *Nettbrett i begynnaropplæringa. Ein studie av lærar–elev-interaksjon og bruk av nettbrett i klasseromspraksis*. Universitetet i Stavanger. <https://hdl.handle.net/11250/3164398>

Internettsider og artikler

- Barne- og likestillingsdepartementet. (2016). *Innfører krav om universell utforming av IKT i utdanningen*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/bld/nyheter/2016/innforer-krav-om-universell-utforming-av-ikt-i-utdanningen/id2521801/>
- BELMA (Best European Learning Materials Awards). (2024). *Evaluation Criteria*. Hentet 30. januar 2025 fra <https://www.belma-award.eu/Evaluation-Criteria.html>
- Biblioteket for tilrettelagt litteratur. (u.å.). *Tibi – Biblioteket for tilrettelagt litteratur*. Hentet 9. april 2025 fra <https://tibi.no/>
- BS Undervisning. (u.å.). *Om oss*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.pendel.no/footer/om-bsundervisning>
- Bufdir. (u.å.). *Begreper og kunnskapsgrunnlag*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/funksjonsnedsettelse/begreper-kunnskapsgrunnlag/>
- Datatilsynet. (2025). *Brevkontroll skolesektoren – pålegg om å sende informasjon til datatilsynet*. Hentet 15. april 2025 fra <https://www.datatilsynet.no/contentassets/2815112964f74088bd1ef3c18ea1579a/brevkontroll-skolesektoren---palegg-om-a-sende-informasjon-til-datatilsynet.pdf>
- Datatilsynet. (2023). *Behandlingsgrunnlag*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/om-behandlingsgrunnlag/>
- Datatilsynet. (2023). *Når må man gjennomføre en vurdering av personvernkonsekvenser?* Hentet 9. april 2025 fra <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/vurdering-av-personvernkonsekvenser/nar-ma-man-gjennomfore-en-vurdering-av-personvernkonsekvenser/>

- Datatilsynet. (2023). *Databehandleravtale*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/virksomhetenes-plikter/hvordan-lage-en-databehandleravtale/>
- Datatilsynet. (2023). *Hva er personvern?*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.datatilsynet.no/rettigheter-og-plikter/hva-er-personvern/>
- Datatilsynet og Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Hva er en personvernerklæring?* Hentet 9. april 2025 fra <https://www.dubestemmer.no/personvernerklaring/#anchor-hvaerinformasjonskapsler>
- Elevorganisasjonen. (u.å.). *Politikk*. Hentet 9. april 2025 fra <https://elev.no/politikk/>
- Feide. (u.å.). *Personvern og informasjonssikkerhet*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.feide.no/personvern-og-informasjonssikkerhet>
- Grunnskolens informasjonssystem. (2024). *Informasjon*. Hentet 9. april 2025 fra <https://gsi.udir.no/informasjon/>
- Hellevik, O. (2016). *Kronikk: Lave svarprosenten fører ikke nødvendigvis til skjeve resultater*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.forskning.no/statistikk-innvandring-kronikk/kronikk-lave-svarprosenten-forer-ikke-nodvendigvis-til-skjeve-resultater/1167716>
- ISAAC Norge (u.å.). «Når barnet ikke begynner å snakke – hva gjør vi da?» *En informasjonsbrosjyre til foreldre og foresatte når barnet ikke utvikler forståelig tale*. Hentet 9. april 2025 fra https://isaac.no/brosjyrer/#flipbook-df_4376/5/
- ISAAC Norge. (u.å.). *Om Ask*. Hentet 9. april 2025 fra <https://isaac.no/hva-er-ask/>
- Kopinor. (u.å.). *Kopinor-avtaler for skole og undervisning*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.kopinor.no/artikler/kopinor-avtaler-for-skoler#:~:text=Dette%20kan%20du%20kopiere&text=kan%20det%20kopieres%3A,er%20p%C3%A5%20minst%2012%20sider>
- KS. (2025). *Kartlegging av personvern ved bruk av Microsoft 365*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/skolesec/nasjonaldpia-for-microsoft-3652/kartlegging-av-personvern-ved-bruk-av-microsoft/>
- KS. (2024). *Bli med på pilotering av bruksbaserte betalingsmodeller for læringsressurser*. Hentet 9. april fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/laringsanalyse-i-skolen/bli-med-pa-pilotering-av-bruksbaserte-betalingsmodeller-for-laringsressurser/>
- KS. (u.å.). *Hva må jeg gjøre før jeg kan ta i bruk en ny digital tjeneste?* Hentet 9. april 2025 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/skolesec/hva-ma-jeg-gjore/>
- Kunnskapsdepartementet. (2024). *Pedagogisk-psykologisk tjeneste*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/grunnopplaring/artikler/pedagogisk-psykologisk-tjeneste-/id699010/>
- Lektorlaget. (2022). *4 av 10 lektorer mangler fortsatt oppdaterte læremidler*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.norsklektorlag.no/nyheter/4-av-10-lektorer-mangler-fortsatt-oppdaterte-laeremidler/>
- Merzell. (2024). *Kunnskapsinnhenting om læringsressurser på nynorsk*. Hentet 9. april fra <https://www.merzell.com/nb-no/anbud/225747189/kunnskapsinnhenting-om-laeringsressurser-paa-nynorsk-anbud.aspx>
- Nasjonal digital læringsarena (NDLA) (u.å.). *Hvem er vi?* Hentet 9. april 2025 fra <https://ndla.no/om/hvem-er-vi>
- Samarbeidsrådet for yrkesopplæring og faglige råd. (u.å.). *Samarbeidsrådet for yrkesopplæring (SRY)*. Hentet 9. april 2025 fra <https://sryogfagligerad.no/sry/>
- Standard Norge. (u.å.). *SN/K 607 Universell utforming - Digitale Læremidler*. Hentet 9. april 2025 fra <https://standard.no/standardisering/komiteer/komiteoversikt/snk-607/>
- Standard Norge. (u.å.). *Norsk standard*. Hentet 9. april 2025 fra <https://standard.no/standardisering/leveranser/norsk-standard/>
- Statped. (2024). *Punktskrift*. Hentet 9. april fra <https://www.statped.no/syn/punktskrift/punktskrift/takile-illustrasjoner/>
- Sveriges Riksdag. (2023). *Stärkt tillgång till läromedel*. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/starkt-tillgang-till-laromedel_hb01ubu6/

- Ung.no. (2022). *Lurer på om autisme er en funksjonsnedsettelse*. Hentet XX fra <https://www.ung.no/oss/Pf6WA3QqVnnbHhbAQL6OxC>
- Utdanningsdirektoratet. (2025). *Læremidler og læringsteknologi i skole og opplæring*. Hentet 14. februar 2025 fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-til-laremidler/begrepsavklaring-skole/>
- Utdanningsdirektoratet (2025). *Tilskudd til skolebibliotek 2025*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/sok-om-tilskudd-til-skolebibliotek/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025). *Tilskot til parallelle utgivingar av læremiddel*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-til-laremidler/parallelle-utgivingar/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Innføring og overgangsordninger for nye læreplaner*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/innforing-og-overgangsordninger-for-nye-lareplaner/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Barnehage- og skoleeiers personvernansvar*. Hentet 4. februar 2025 fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/personvern-for-barnehage-og-skole/barnehage--og-skoleeiers-ansvar/#a165136>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Formålet med elevundersøkelsen*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/elevundersokelsen/om-elevundersokelsen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Fakta om grunnskolen 2024–2025*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/fakta-om-grunnskolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Rammeverk for lærerens profesjonsfaglige digitale kompetanse*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/digitalisering-skole/rammeverk-larerens-profesjonsfaglige-digitale-komp/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#a183002>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Tilrettelegging for barn og elever med behov for ekstra støtte*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/tilrettelegging-for-barn-og-elever-med-behov-for-ekstra-stotte/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Hva sier forskning om digital praksis og skjermbruk i skolen?* Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/digitalisering-skole/forskning-digital-praksis-og-skjermbruk-i-skolen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis* <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#a183002>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Kunnskapsløftet (databasen Grep)*. Hentet 9. april fra <https://www.udir.no/om-udir/data/kl06-grep/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring* Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Hvordan bruke læreplanene*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/stotte/hvordan-ta-i-bruk-lareplanen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring* Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnopplaring/>

- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Evaluering av fagfornyelsen – hva, hvorfor og hvordan*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/fagfornyelsen/evaluering-av-fagfornyelsen/fagfornyelsen-hva-skal-evalueres/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Planlegg vurdering av læremidler*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/laremidler/kvalitetskriterier-for-laremidler/veiledere-for-kvalitet-i-laremidler/#a163162>
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Nasjonale minoriteter*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/nasjonale-minoriteter/hva-slags-vern-har-nasjonale-minoriteter-krav-pa/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Tildelinger av tilskudd til læremidler uten kommersielt marked 2019*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/laremidler/tidligere-tildelinger2/tildelinger-laremidler-uten-et-kommersielt-marked-2019/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Tildelinger av tilskudd til læremidler uten kommersielt marked 2020*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/laremidler/tidligere-tildelinger2/tildelinger-av-tilskudd-til-laremidler-uten-kommersielt-marked-2020/>
- Utdanningsdirektoratet. (2020). *Kunngjøring av tilskudd til kjøp av digitale læremidler*
- Utdanningsdirektoratet. (2019) *Hva er nytt i læreplanverket?* Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/stotte/hva-er-nytt-i-lareplanverket/>
- Utdanningsdirektoratet. (2018). *Retningslinjer for forvaltning av tilskudd til utstyr til skoleeiere som prioriterer videreutdanning/kompetanseheving innen programmering*
- Utdanningsdirektoratet. (2018). *Kunngjøring av tilskudd til utstyr til skoleeiere som prioriterer videreutdanning/kompetanseheving innen programmering* U. Off.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Overordnet del. Et inkluderende læringsmiljø*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/lk20/overordnet-del/3.-prinsipper-for-skolens-praksis/3.1-et-inkluderende-laringsmiljo?lang=nob>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.) *Læremidler*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/laremidler/>
- Utdanningsdirektoratet (u.å.) *Programplan. Forskningsprogram for digitalisering og digital kompetanse i barnehage og skole*. Hentet 20. april 2025 fra <https://www.udir.no/contentassets/0f08e586f69446a3a6992c2319e0b30a/programplan---forskningsprogram-for-digitalisering-og-digital-kompetanse-i-barnehage-og-skole-003.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (u.å.). *Vedlegg 1: Samanfatning av kvalitetskriterium for BELMA: Best European Learning Materials Awards*. Hentet 1. februar 2025 fra <https://www.udir.no/globalassets/filer/kvalitet-og-kompetanse/laremidler/vedlegg-1-belma.pdf>
- Utdanningsforbundet. (u.å.). *SFS 2213 Arbeidstid skole*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.utdanningsforbundet.no/lonn-og-arbeidsvilkar/tariffavtaler/ks/ks-tariffavtaler/sfs-2213/>
- Utdanningsnytt. (2023). *Bruk av læringsanalyse i praksis*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.utdanningsnytt.no/bedre-skole-digital-undervisning-laeringsanalyse/bruk-av-laeringsanalyse-i-praksis/352482>
- Uu- tilsynet. (u.å.). *Universell utforming av det digitale læringsmiljøet i skolen*. Hentet 13. februar 2025 fra <https://www.uutilsynet.no/veiledning/universell-utforming-av-det-digitale-laeringsmiljoet-i-skolen/2676>
- Uu-tilsynet. (u.å.). *Tilgjengelighetserklæring*. Hentet 9. april 2025 fra <https://www.uutilsynet.no/veiledning/tilgjengelighetserklaering/1127>
- Weidle, B. (2025, 25. februar). *Autisme*. Hentet 9. april 2025 fra <https://sml.snl.no/.versionview/2823550>

Vedlegg

Vedlegg 1:

Frafallsanalyser

Svarprosent for spørreundersøkelsene om læremidler i grunnskolen

Tabell: Svarprosent for Riksrevisjonens spørreundersøkelser om læremidler i grunnskolen

Spørreundersøkelsen til lærere i grunnskolen:

- Antall respondenter: 2 356
- Antall lærere i kommunale grunnskoler (populasjon): 65 291
- Antall lærere i skolene som er trukket ut (bruttoutvalg): 27 362
- Antall lærere i skolene som er trukket ut, med kommuner uten svar trukket fra (nettoutvalg): 18 095
- **Beregnet svarprosent: 13,0 %**

Spørreundersøkelsen til skoleledere i grunnskolen:

- Antall respondenter: 288
- Antall skoler totalt: 2 378 (populasjon)
- Antall skoler som ble trukket ut (nedlagte skoler trukket fra): 991
- **Svarprosent: 29,1 %**

Spørreundersøkelsen til kommunale skoleeiere:

- Antall respondenter: 151
- Antall kommuner totalt: 357
- **Svarprosent: 42,3 %**

Frafallsanalyser for spørreundersøkelsen om læremidler i grunnskolen

Forklaring til tabellene under:

- Svar = svar fra respondenter
- Pop. = populasjon
- Lærere: Prosentandelene under «svar» viser hvordan lærerne som har svart på undersøkelsen, er fordelt mellom de ulike kategoriene i tabellen, mens prosentandelene for populasjonen viser hvordan lærere i kommunale grunnskoler er fordelt mellom kategoriene. Begge summerer til 100 prosent.
- Skoleledere: Prosentandelene under «svar» viser hvordan skoler til skoleledere som har svart på undersøkelsen, er fordelt mellom de ulike kategoriene i tabellen, mens prosentandelen for populasjonen viser hvordan kommunale skoler er fordelt mellom kategoriene. Begge summerer til 100 prosent.
- Skoleeiere: Prosentandelen under «svar» viser hvordan kommuner som har svart på undersøkelsen, er fordelt mellom de ulike kategoriene i tabellen, mens prosentandelen for populasjonen viser hvordan kommunene er fordelt mellom kategoriene. Begge summerer til 100 prosent.
- N i tabellen, altså antall respondenter og antall i populasjonen, står i punktene ovenfor.
- Kilde til tabellene er spørreundersøkelsene, tall på lærere og skoler fra Udir.no og populasjonsdata fra SSB.

Tabell: Kommunestørrelse

Kommunestørrelse	Lærere		Skoleledere		Skoleeiere	
	Svar	Pop.	Svar	Pop.	Svar	Pop.
Små kommuner (under 5 000 innbyggere)	11 %	10 %	13 %	15 %	42 %	49 %
Mellomstore kommuner (mellom 5 000 og 20 000 innbyggere)	23 %	24 %	28 %	29 %	34 %	33 %
Store kommuner (20 000 innbyggere eller flere)	67 %	66 %	59 %	56 %	25 %	18 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no, SSB.

Tabell: Sentralitet

Sentralitet	Lærere		Skoleledere		Skoleeiere	
	Svar	Pop.	Svar	Pop.	Svar	Pop.
Små kommuner (under 5 000 innbyggere)	38 %	39 %	34 %	29 %	9 %	7 %
Mellomstore kommuner (mellom 5 000 og 20 000 innbyggere)	44 %	43 %	40 %	45 %	36 %	34 %
Store kommuner (20 000 innbyggere eller flere)	18 %	17 %	26 %	26 %	54 %	59 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no, SSB.

Tabell: Landsdel (SSB-inndeling)

Landsdel	Lærere		Skoleledere		Skoleeiere	
	Svar	Pop.	Svar	Pop.	Svar	Pop.
Oslo og Viken	33 %	33 %	27 %	25 %	15 %	15 %
Innlandet	6 %	7 %	6 %	8 %	14 %	13 %
Agder og Sør-Østlandet	18 %	13 %	17 %	14 %	16 %	13 %
Vestlandet	28 %	28 %	27 %	30 %	25 %	26 %
Trøndelag	6 %	9 %	11 %	9 %	8 %	11 %
Nord-Norge	8 %	10 %	12 %	13 %	22 %	22 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no, SSB.

Tabell: Skolestørrelse

Skolestørrelse	Lærere		Skoleledere		Skoleeiere*	
	Svar	Pop.	Svar	Pop.	Svar	Pop.
Under 100 elever	11 %	8 %	16 %	22 %	19 %	20 %
100–299 elever	36 %	35 %	39 %	41 %	66 %	68 %
300 elever eller mer	53 %	57 %	45 %	37 %	15 %	12 %

*Tallene for skoleeiere viser til gjennomsnittlig skolestørrelse.
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no.

Tabell: Utdanning

Utdanning	Svar	Populasjon
Universitets-/høyskoleutdanning med mastergrad/hovedfag eller høyere, med pedagogikk	28 %	20 %
Universitets-/høyskoleutdanning med mastergrad/hovedfag eller høyere, uten pedagogikk	1 %	2 %
Universitets-/høyskoleutdanning uten mastergrad/hovedfag, med pedagogikk	68 %	67 %
Universitets-/høyskoleutdanning uten mastergrad/hovedfag, uten pedagogikk	1 %	4 %
Videregående utdanning eller lavere	1 %	8 %
Annen	0 %	0 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no, SSB.

Tabell: Skoletype

Skolestørrelse	Lærere		Skoleledere	
	Svar	Populasjon	Svar	Populasjon
Barneskole	57 %	56 %	61 %	59 %
Ungdomsskole	25 %	21 %	19 %	18 %
Kombinert barne- og ungdomsskole (1.–10. trinn)	18 %	23 %	20 %	22 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no.

Svarprosent for spørreundersøkelsene om læremidler i videregående skole

Tabell: Svarprosent for Riksrevisjonens spørreundersøkelser om læremidler i videregående skole

Spørreundersøkelsen til lærere i videregående skole:

- Antall respondenter: 1 758
- Antall lærere i fylkeskommunale skoler (bruttoutvalg): 25 645³⁴⁶
- Antall lærere i fylkene som er registrert med svar (nettoutvalg): 16 676
- **Beregnet svarprosent: 10,5 prosent**

Spørreundersøkelsen til skoleledere i videregående skole:

- Antall respondenter: 101
- Antall skoler totalt: 285 (populasjon)
- **Svarprosent: 35,4 %**

Spørreundersøkelsen til fylkeskommunale skoleeiere:

- Antall respondenter: 10
- Antall fylkeskommuner totalt: 15
- **Svarprosent: 66,7 %**

Frafallsanalyser for spørreundersøkelsen til lærere i videregående skole

Forklaring til tabellene under:

- Svar = svar fra respondenter
- Pop. = populasjon
- Lærere: Prosentandelene under «svar» viser hvordan lærerne som har svart på undersøkelsen, er fordelt mellom de ulike kategoriene i tabellen, mens prosentandelene for populasjonen viser hvordan lærere i videregående skoler er fordelt mellom kategoriene. Begge summerer til 100 prosent.
- Skoleledere: Prosentandelene under «svar» viser hvordan skoler til skoleledere som har svart på undersøkelsen, er fordelt mellom de ulike kategoriene i tabellen, mens prosentandelen for populasjonen viser hvordan videregående skoler er fordelt mellom kategoriene. Begge summerer til 100 prosent.
- Skoleeiere: Prosentandelen under «svar» viser hvordan fylkeskommuner som har svart på undersøkelsen, er fordelt mellom de ulike kategoriene i tabellen, mens prosentandelen for populasjonen viser hvordan fylkeskommunene er fordelt mellom kategoriene. Begge summerer til 100 prosent.
- N i tabellen, altså antall respondenter og antall i populasjonen, står i punktene ovenfor.
- Kilde til tabellene er spørreundersøkelsene, tall på lærere og skoler fra Udir.no og populasjonsdata fra SSB.

³⁴⁶ [Lærere i videregående skole | udir.no](https://udir.no)

Tabell: Landsdel

Landsdel	Lærere		Skoleledere		Skoleeiere	
	Svar	Populasjon	Svar	Populasjon	Svar	Populasjon
Oslo og Viken	17 %	33 %	26 %	29 %	40 %	27 %
Innlandet	14 %	7 %	8 %	7 %	10 %	7 %
Agder og Sør-Østlandet	18 %	14 %	9 %	12 %	20 %	20 %
Vestlandet	32 %	27 %	35 %	31 %	10 %	20 %
Trøndelag	14 %	9 %	15 %	10 %	10 %	7 %
Nord-Norge	5 %	11 %	8 %	12 %	10 %	20 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no.

Tabell: Skolestørrelse

Skolestørrelse	Svar	Populasjon
Under 100 elever	11 %	9 %
100–299 elever	31 %	32 %
300 elever eller mer	58 %	59 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no.

Tabell: Utdanning

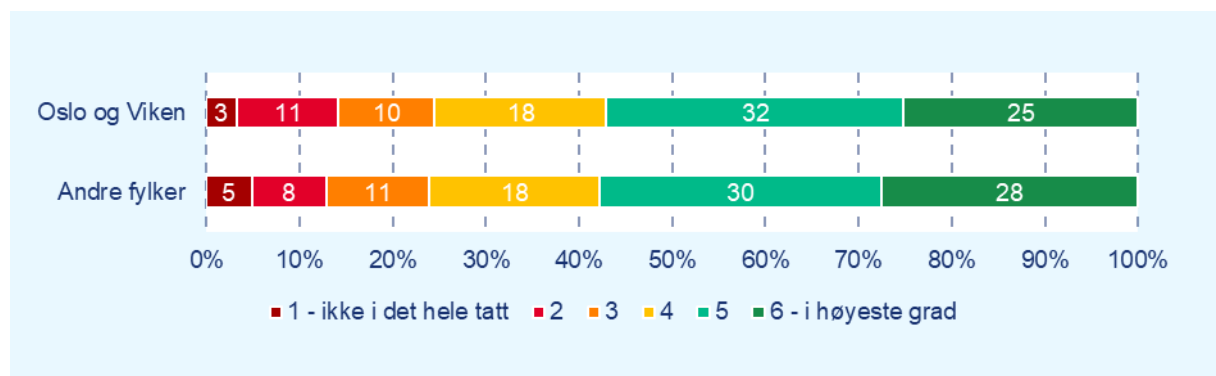
Utdanning	Svar	Pop.
Universitets-/høyskoleutdanning med mastergrad/hovedfag eller høyere, med pedagogikk	55 %	38 %
Universitets-/høyskoleutdanning med mastergrad/hovedfag eller høyere, uten pedagogikk	1 %	4 %
Universitets-/høyskoleutdanning uten mastergrad/hovedfag, med pedagogikk	39 %	46 %
Universitets-/høyskoleutdanning uten mastergrad/hovedfag, uten pedagogikk	2 %	5 %
Videregående utdanning eller lavere	3 %	7 %
Annen	1 %	0 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere, Udir.no, SSB.

Analysér av funn opp mot kjente skjevheter i undersøkelsen

Se også overordnet omtale i punkt 4.2.2.

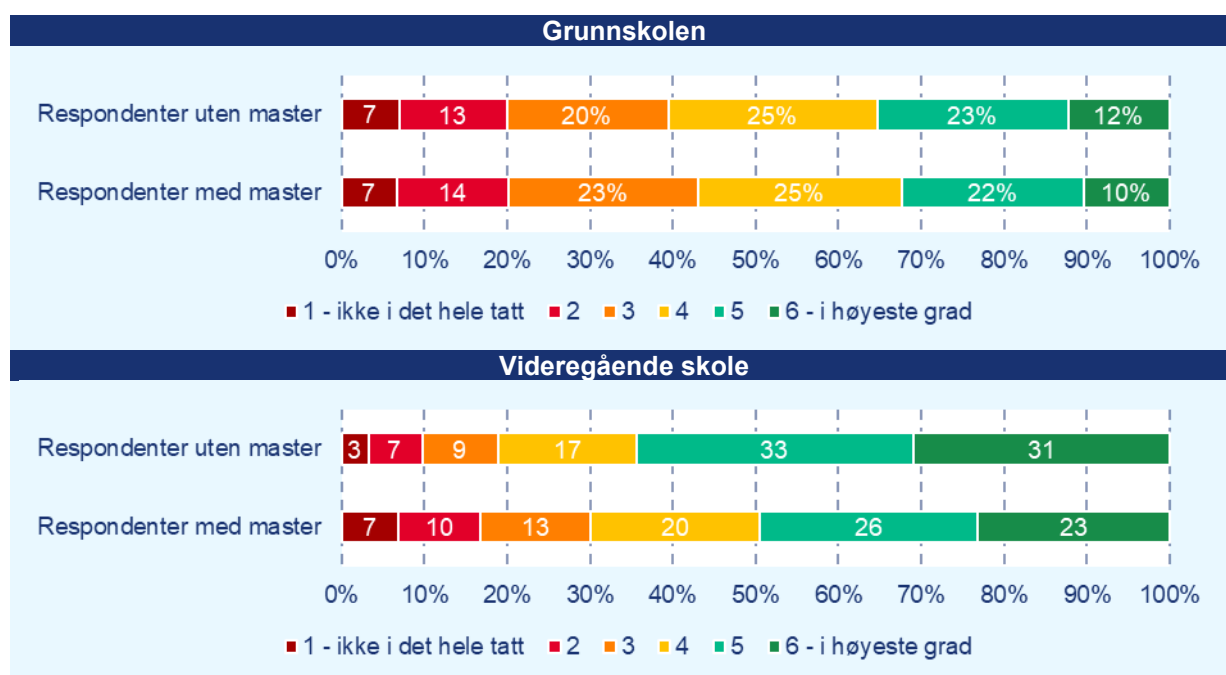
Figur: Sammenligning av svar fra Oslo og Viken vs. andre fylker på spørsmålet «Jeg har de læremidlene jeg trenger til å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20)»



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i videregående skole.

Figuren ovenfor viser at lærere fra Oslo og Viken svarer svært likt som lærere fra andre fylker på spørsmålet om i hvilken grad de har de læremidlene de trenger til å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen. Se Figur 9 under punkt 5.3.2 for øvrig omtale.

Figur: Sammenligning av svar fra respondenter med og uten mastergrad på spørsmålet «Jeg har de læremidlene jeg trenger til å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20)»

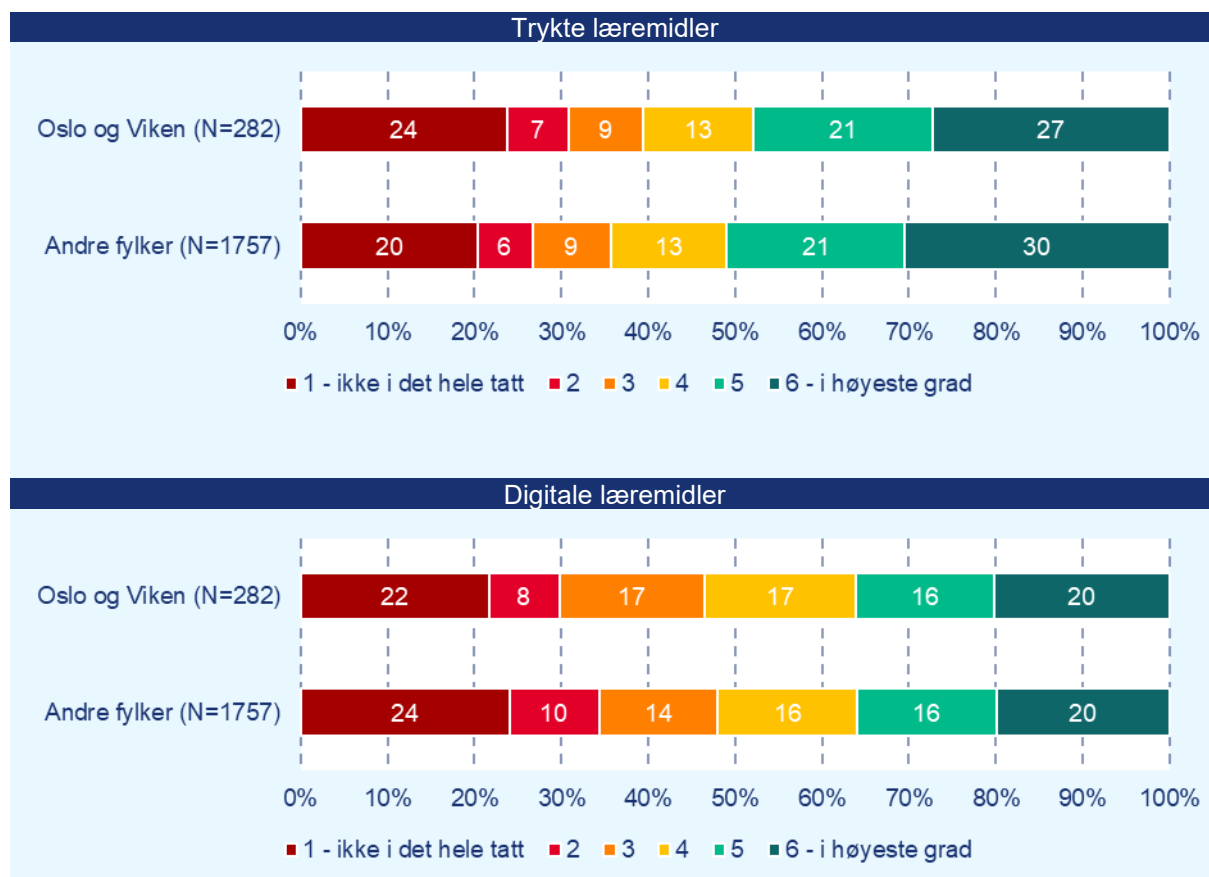


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere i grunnskolen og videregående skole.

Figuren ovenfor viser at respondenter i videregående skole som har mastergrad i noe større grad opplever at de ikke har de læremidlene de trenger, enn respondenter uten mastergrad. Dette tilsier at

lærere i videregående skole samlet er noe mer fornøyde enn det som går fram av svarene i Figur 9, siden lærere med mastergrad er overrepresentert i undersøkelsen. Forskjellene er imidlertid ikke store nok til å ha noe vesentlig innvirkning på resultatene. Selv om vi vektet besvarelsene på utdanning, vil vi fortsatt se at omkring seks av ti lærere i videregående skole opplever å i stor grad ha det de trenger av læremidler. Svarene fra spørreundersøkelsen til lærere i grunnskolen viser ingen vesentlige forskjeller mellom respondenter med og uten mastergrad på dette spørsmålet.

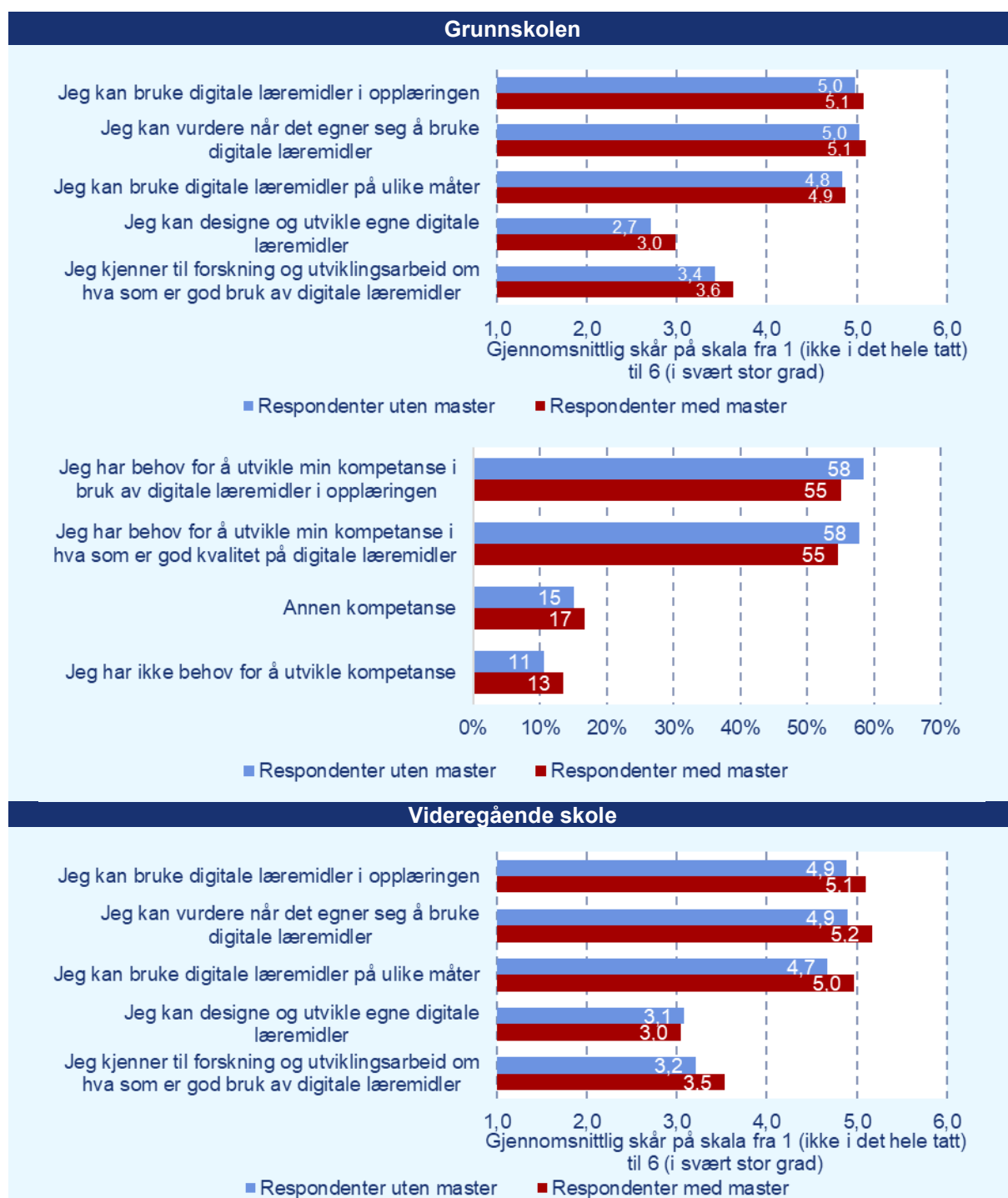
Figur: Sammenligning av svar fra Oslo og Viken vs. andre fylker på spørsmålet «I hvilken grad opplever du at du har vært involvert i vurderinger av nye læremidler i dine fag etter fagfornyelsen?»

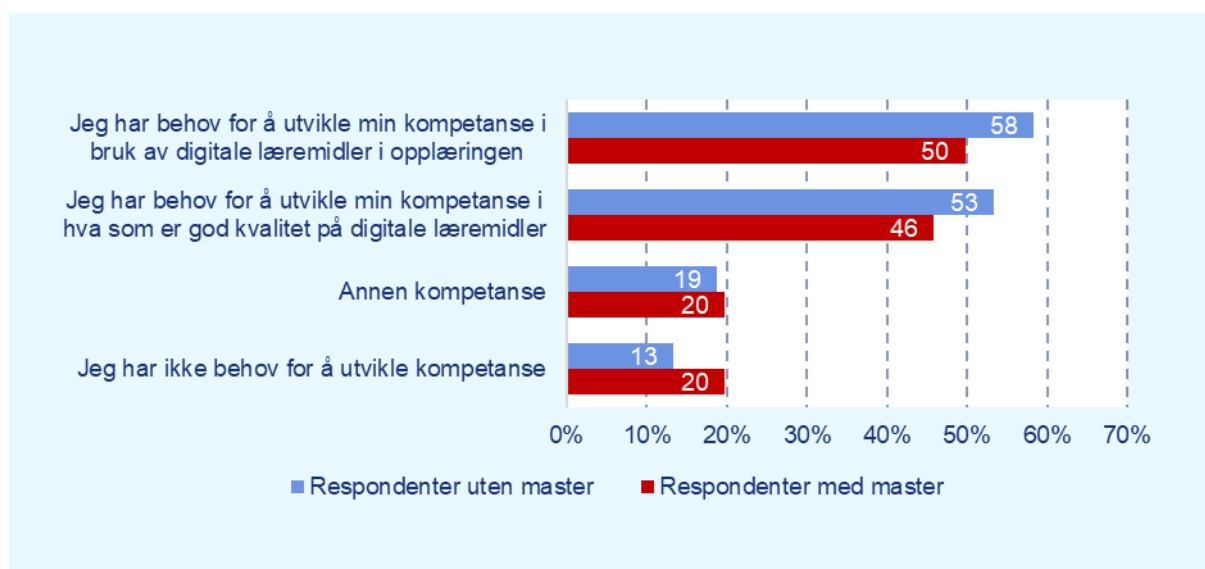


Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i videregående skole.

Figuren overfor viser at lærere fra Oslo og Viken svarer svært likt som lærere fra andre fylker på spørsmålet om i hvilken grad de opplever at de har vært involvert i vurderinger av nye læremidler. Se Figur 25 under punkt 7.3.1 for øvrig omtale.

Figur: Sammenligning av svar fra respondenter med og uten mastergrad på vurderinger av egen kompetanse om digitale læremidler





Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere i grunnskolen og videregående skole.

Svarene fra spørreundersøkelsene viser at det er noen forskjeller mellom lærerne ut fra utdanningsbakgrunnen deres. I videregående skole og til en viss grad også i grunnskolen ser vi at lærere uten mastergradi større grad oppgir at de har behov for å styrke sin kompetanse på digitale læremidler, enn lærere med mastergrad. Svarene viser også at lærere med mastergrad vurderer egen kompetanse noe mer positivt enn lærere uten mastergrad (se vedlegg 1). Lærere med mastergrad er noe overrepresentert i begge lærerundersøkelsene, slik at det blant lærere generelt vil kunne være en høyere andel som opplever at de har behov for mer kompetanse enn det som går frem av Figur 29 og tabell 7. Forskjellene er imidlertid såpass små at det ikke vil gi noe vesentlig utslag å vekte besvarelsene på utdanning.

Vedlegg 2:

Andre analyser

5.1.1 Hvilke læremidler har elevene og lærerne tilgang på?

Tabell: Krysstabell av elevenes tilgang på trykte og digitale læremidler i grunnskolen (N = 2 356)

Tilgang på trykte lærebøker (↓)	Tilgang på digitale læremidler (→)		
	I alle fag	I noen fag	I ingen fag
I alle fag	7 %	4 %	1 %
I noen fag	25 %	39 %	2 %
I ingen fag	11 %	9 %	2 %

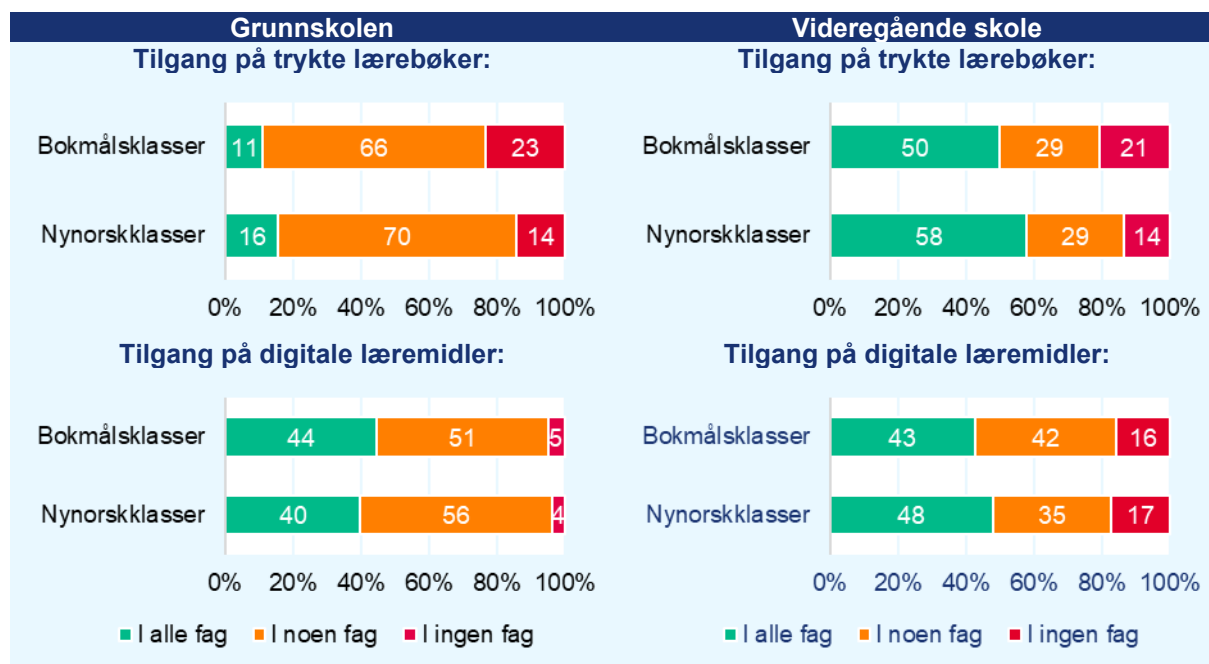
Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i grunnskolen.

Tabell: Krysstabell av elevenes tilgang på trykte og digitale læremidler i videregående skole (N = 1 757)

Tilgang på trykte lærebøker (↓)	Tilgang på digitale læremidler (→)		
	I alle fag	I noen fag	I ingen fag
I alle fag	28 %	16 %	7 %
I noen fag	8 %	18 %	4 %
I ingen fag	8 %	7 %	5 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i videregående skole.

Figur: Elevenes tilgang på trykte lærebøker og digitale læremidler i grunnskolen og videregående skole. Sammenligning av svar fra lærere med hovedsakelig bokmåselever og lærere med hovedsakelig nynorskelever



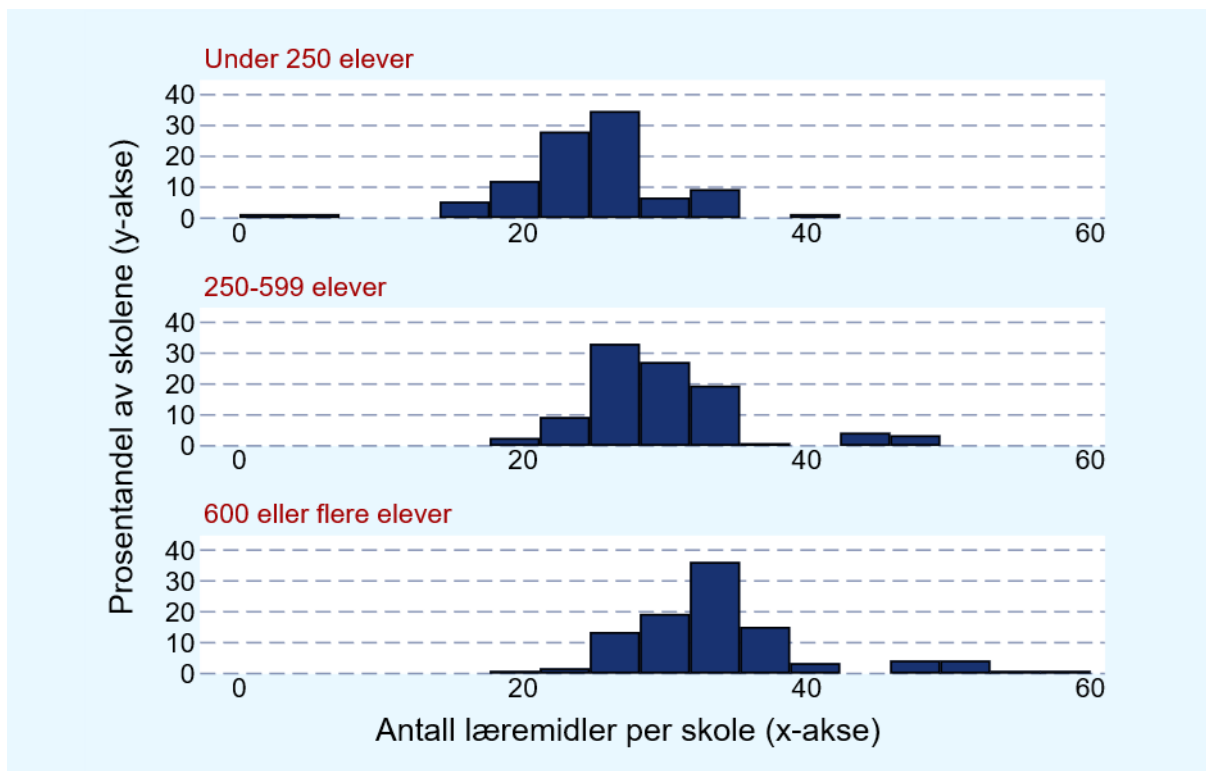
Merk: N = 1 972 (grunnskolelærere med mer enn 75 prosent nynorskelever), 371 (grunnskolelærere med mer enn 75 prosent nynorskelever), 1 541 (lærere i videregående skole med mer enn 75 prosent bokmåselever), 140 (lærere i videregående skole med mer enn 75 prosent nynorskelever).

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere i grunnskolen og Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i videregående skole.

Når vi viser til lærere med hovedsakelig nynorskelever/bokmåselever, mener vi lærere som har svart at mer enn 75 prosent av elevene har bokmål/nynorsk som hovedmål.

5.1.3 Elever ved større skoler har tilgang på færre trykte og flere digitale læremidler enn elever ved mindre skoler

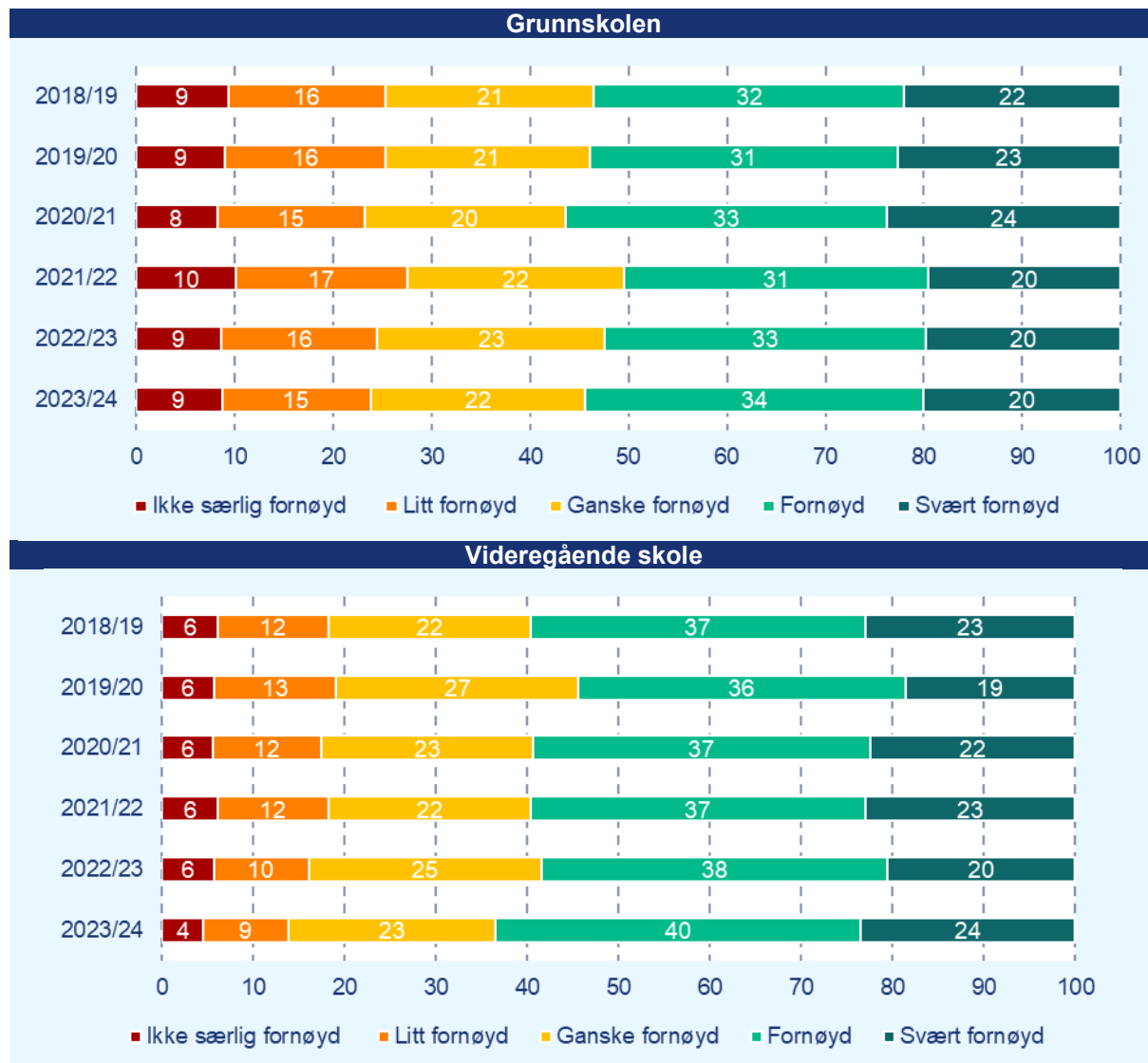
Figur: Antall læremidler elever i videregående skole har logget inn i, per skole og etter skolestørrelse i 2023/24



Kilde: data fra Sikt – analysert av Riksrevisjonen.

5.2.2 Elever og foreldre etterlyser bedre balanse og oversikt i læremiddelbruken

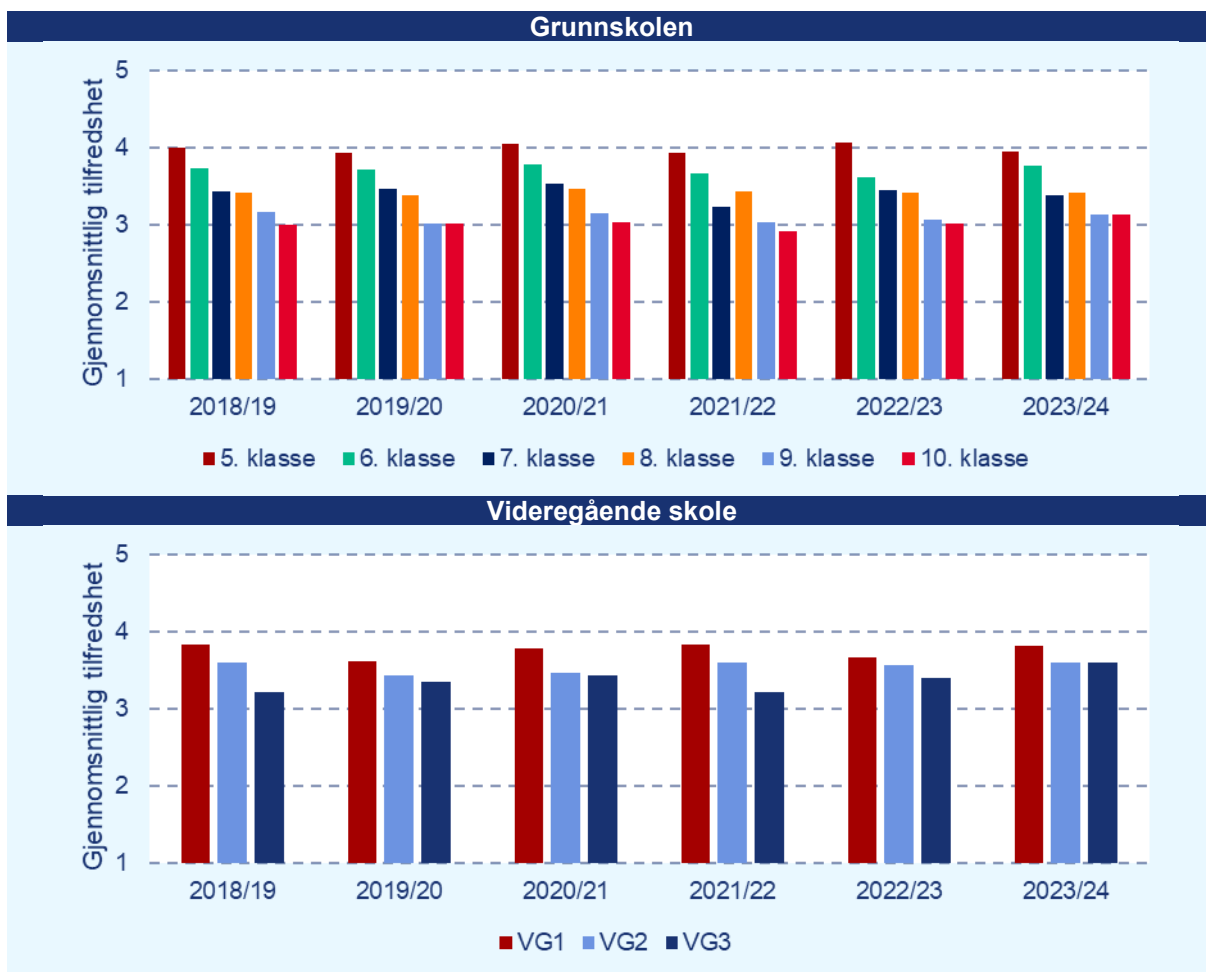
Figur: Elevenes tilfredshet med lærebøker og utstyr. Resultater fra Elevundersøkelsen for skoleårene 2018/19 til 2023/24



Kilde: data fra Udir – analysert av Riksrevisjonen. «Er du fornøyd med følgende forhold på skolen? Lærebøker og utstyr».

Se punkt 4.3.6 for mer informasjon om Elevundersøkelsen, inkludert antall respondenter.

Figur: Elevenes gjennomsnittlige tilfredshet med lærebøker og utstyr fordelt på trinn. Resultater fra Elevundersøkelsen for skoleårene 2018/19 til 2023/24



Kilde: data fra Udir – analysert av Riksrevisjonen. «Er du fornøyd med følgende forhold på skolen? Lærebøker og utstyr».

Elevenes gjennomsnittlige tilfredshet per skoleår viser hva elevene i gjennomsnitt har oppgitt når vi skårer svaralternativene fra 1 (ikke særlig fornøyd) til 5 (svært fornøyd).

5.4.2 Mangel på læremidler gjør at mange lærere tyr til kopiering

Krysstabell av grunnskolelæreres svar på om de har nødvendige læremidler, og om mangel på læremidler fører til at de bruker unødvendig mye tid på å planlegge undervisningen

		Jeg opplever at mangel på læremidler fører til at jeg bruker unødvendig mye tid på å planlegge undervisningen		
		Uenig (1–2)	Verken enig eller uenig (3–4)	Enig (5–6)
Jeg har de læremidlene jeg trenger til å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20)	Uenig (1–2)	8 %	14 %	77 %
	Verken enig eller uenig (3–4)	11 %	43 %	46 %
	Enig (5–6)	54 %	34 %	12 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i grunnskolen. N = 2 354. Merk at vi her har slått sammen svarkategorier, angitt i parentes.

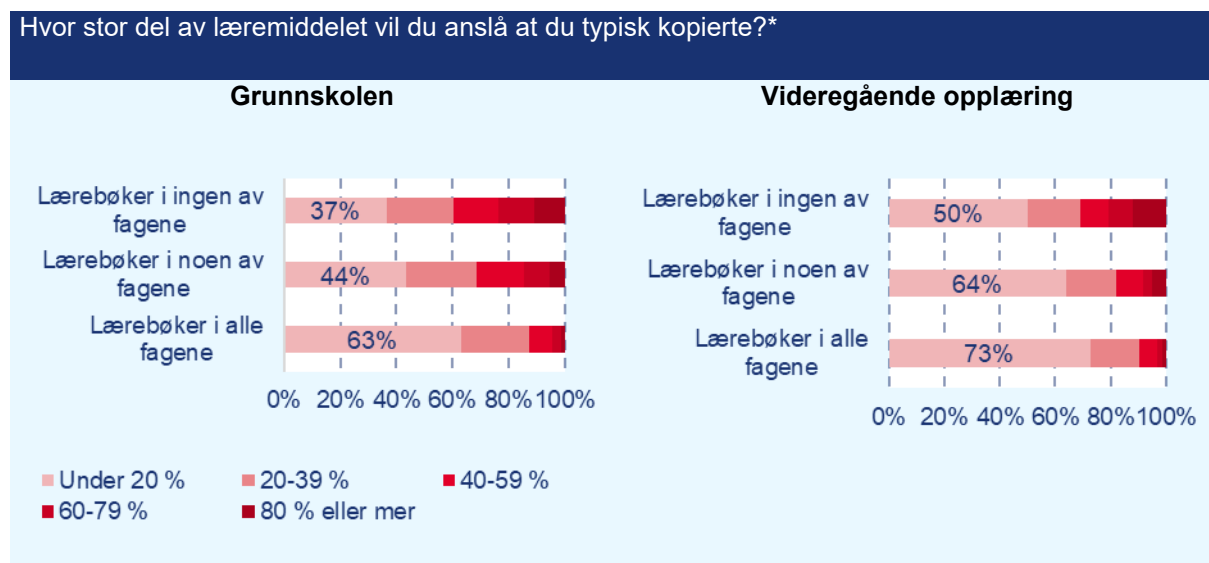
Krysstabell av lærere i videregående skole sine svar på om de har nødvendige læremidler, og om mangel på læremidler fører til at de bruker unødvendig mye tid på å planlegge undervisningen

		Jeg opplever at mangel på læremidler fører til at jeg bruker unødvendig mye tid på å planlegge undervisningen		
		Uenig (1–2)	Verken enig eller uenig (3–4)	Enig (5–6)
Jeg har de læremidlene jeg trenger til å legge opp undervisningen i tråd med læreplanen (LK20)	Uenig (1–2)	8 %	16 %	76 %
	Verken enig eller uenig (3–4)	18 %	46 %	37 %
	Enig (5–6)	71 %	20 %	9 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i videregående skole. N = 1 757. Merk at vi her har slått sammen svarkategorier, angitt i parentes.

5.4.2 Mangel på læremidler gjør at mange lærere tyr til kopiering

Figur: Kopiering av læremidler i grunnskolen og videregående opplæring, fordelt på antall fag elevene har hatt tilgang på en oppdatert lærebok i skoleåret 2023/24.

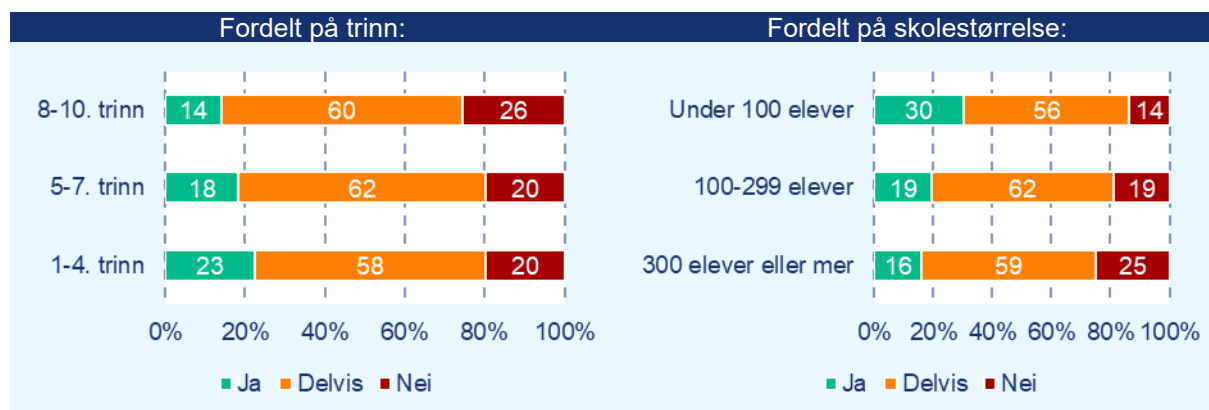


*«Som et supplement til læremidlene som er kjøpt inn til elevene, har du det siste skoleåret kopiert/scannet deler av en trykt lærebok eller tatt utskrift/lastet ned fra et digitalt læremiddel?»

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelser til lærere. N = 2 063 (grunnskole) og 1 163 (videregående).

6.1.2 Elever med særskilte tilretteleggingsbehov har i mange tilfeller ikke de læremidlene de har behov for

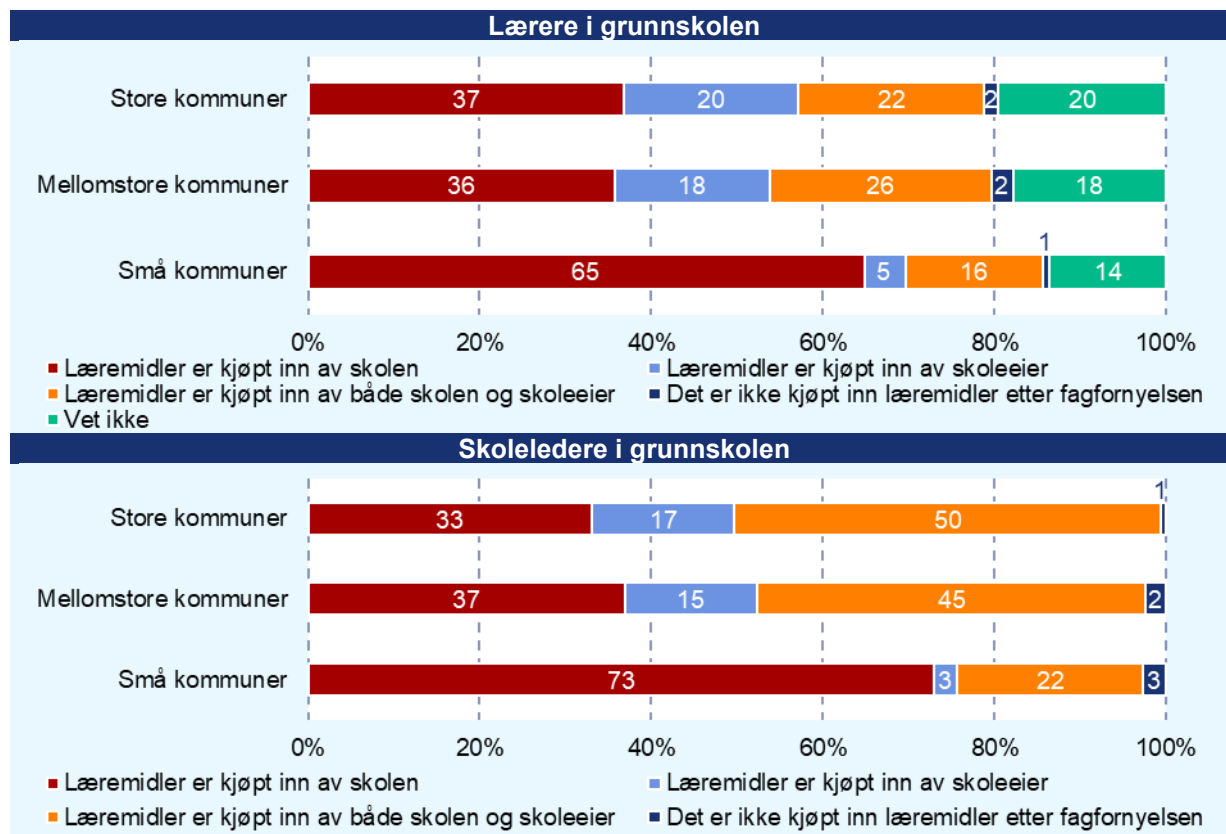
Figur: «Opplever du at elever med behov for særskilt tilrettelegging har fått tilgang på de læremidlene de har hatt behov for dette skoleåret?». Svar fra grunnskolelærere fordelt på trinn og skolestørrelse



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til lærere i grunnskolen. N = 1 963.

7.4.2 Skoleeiere er ofte involvert i kjøp av digitale læremidler, særlig i grunnskolen

Figur: Sammenligning av svar fra respondenter fra små, mellomstore og store kommuner på spørsmålet «Hvem har kjøpt inn digitale læremidler i dine fag etter fagfornyelsen?»



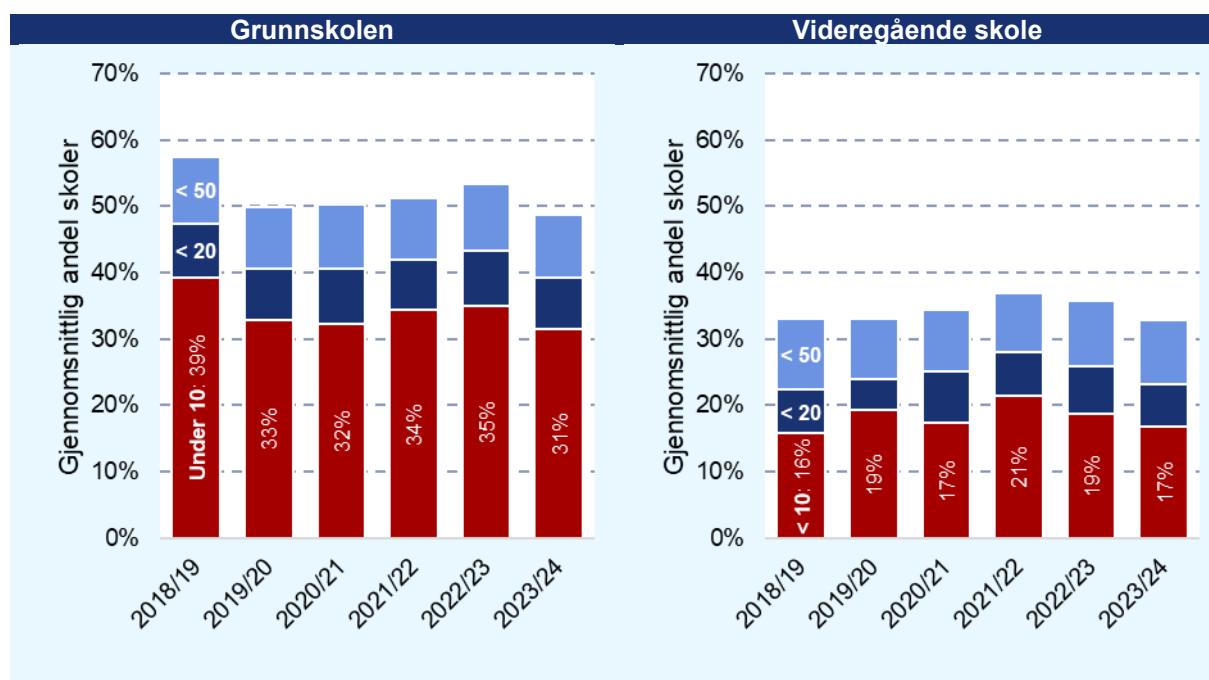
Kilde: data fra Sikt, analysert av Riksrevisjonen. Data for kommunestørrelse er hentet fra SSB. SSB skiller mellom små kommuner = under 5 000 innbyggere, mellomstore kommuner = 5 000–19 999 innbyggere og store kommuner = 20 000 innbyggere eller mer.

Analyse av Feide-innlogginger: Skolene har læremidler de bruker lite

Data fra Feide tyder på at mange grunnskoler ikke bruker alle de læremidlene de har tilgang til. Figuren nedenfor viser omfanget av læremidler der det er få pålogginger blant de vanligste læremidlene, det vil si læremidler som samlet hadde 10 000 innlogginger eller mer per skoleår.³⁴⁷ Vi bruker her tre alternative terskler for få pålogginger: gjennomsnitt på under ti innlogginger (mørkerøde søyler), gjennomsnitt på under tjue innlogginger (mørkeblå søyler), og gjennomsnitt på under femti (lyseblå søyler) i løpet av et skoleår. Gjennomsnittet er altså samlet for alle læremidler, ekskludert læremidler som er lite brukt i skolene sett under ett.

³⁴⁷ Gjennomsnittene regnet vi ut ved å summere andelen for hvert enkelt læremiddel og dele det på antall læremidler. Skoler med færre enn ti elever er utelatt.

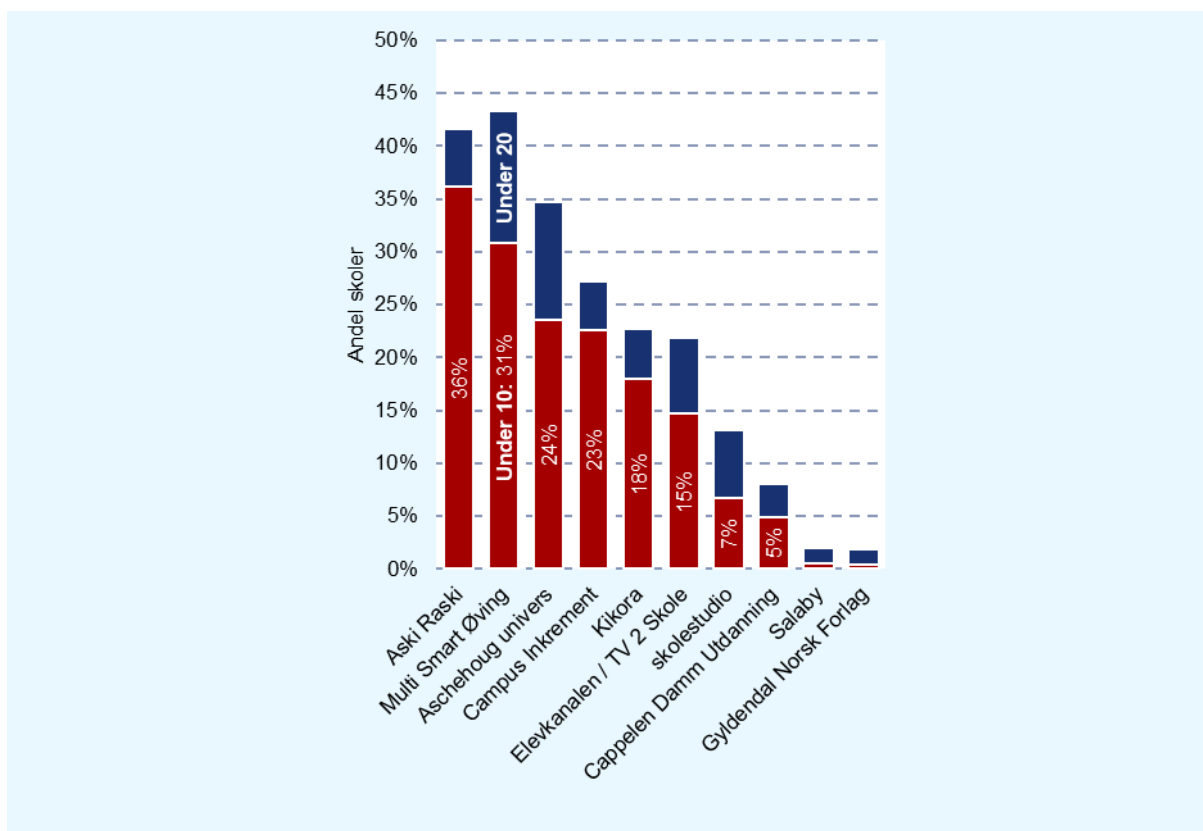
Figur: Andel skoler med færre enn ti, tjue og femti innlogginger i gjennomsnitt for læremidler med 10 000 innlogginger eller mer. Data per skoleår 2018/19–2023/24



Kilde: data fra Sikt, analysert av Riksrevisjonen.

Figuren viser at skoleåret 2023/24 hadde 31 prosent av grunnskolene og 17 prosent av videregående skoler i gjennomsnitt under ti innlogginger i alle disse læremidlene samlet. Blant grunnskolene hadde én firedel av skolene et gjennomsnitt på under tjue innlogginger skoleåret 2023/24, og halvparten av skolene hadde et gjennomsnitt på under 30 innlogginger. I grunnskolen har andelen skoler med få brukere gått noe ned i løpet av perioden, mens den har ligget mer stabilt i videregående skole. Vi kan imidlertid ikke se om det er lærere eller elever som har logget inn i læremidlene, og det er derfor ikke mulig å si i hvilken utstrekning få innlogginger skyldes at det kun er læreren som har tilgang (enten gjennom egen lisens eller prøvelisens).

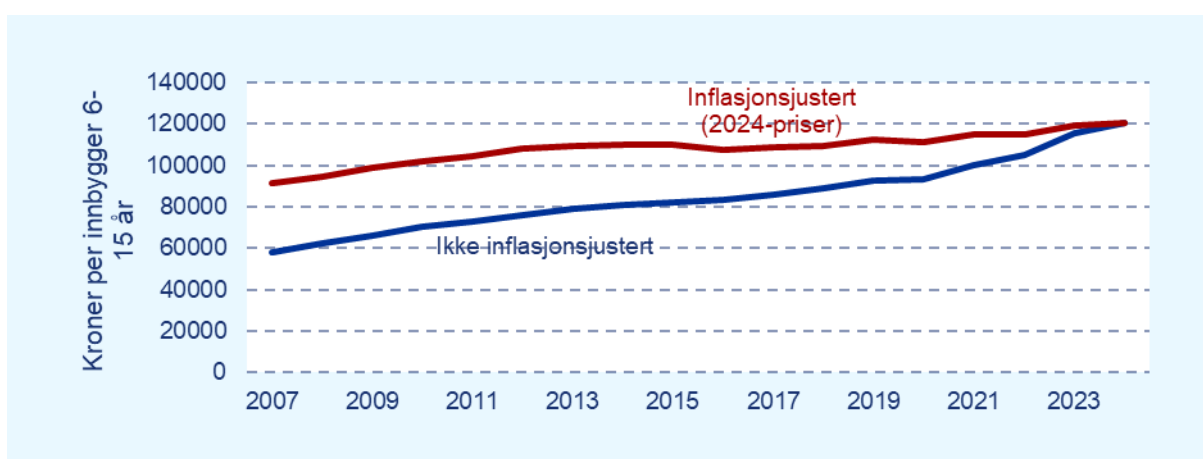
Figur: Andel grunnskoler med færre enn ti og tjue innlogginger i gjennomsnitt i et læremiddel. Data for de mest brukte digitale læremidlene i skoleåret 2023/24



Kilde: data fra Sikt, analysert av Riksrevisjonen.

Som det går fram av figuren ovenfor, er det mange skoler som har få innlogginger i flere av de mest brukte digitale læremidlene på grunnskolen.

Figur: Utvikling i driftsutgifter til grunnskole i perioden 2007 til 2024.



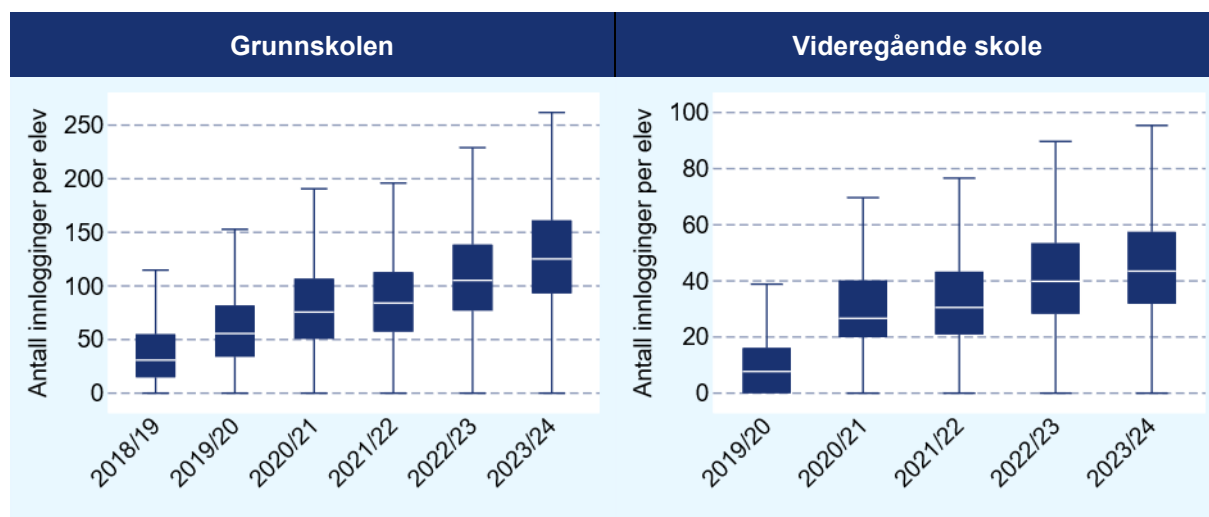
Kilde: SSB KOSTRA.

8.1.2 Forskjellene mellom skolene i bruk av digitale læremidler har økt

Analyse av spredning mellom skoler i antall innlogginger via Feide og antall læremidler de bruker

Lesing av spredningsdiagram: Boksene i figurene under viser hvor alle skoler i midten av fordelingen befinner seg, når de er sortert etter antall innlogginger per elev. Dette er skolene som verken er blant den firedelen som har færrest innlogginger per elev eller den firedelen av skolene som har flest innlogginger per elev. Viskerne viser spredningen blant alle skoler, ekskludert uteliggere. Streken inni boksene viser medianen, som er skolen i midten av fordelingen – den mest typiske skolen med hensyn til antall innlogginger per elev. Spredningsdiagrammet gir dermed samlet sett et bilde av den totale spredningen, spredningen blant mer typiske observasjoner, og verdien til den mest typiske observasjonen.

Figur: Spredning mellom skoler i hvor mange innlogginger de hadde skoleårene 2018/19 til 2023/24



Kilde: data fra Sikt, analysert av Riksrevisjonen.

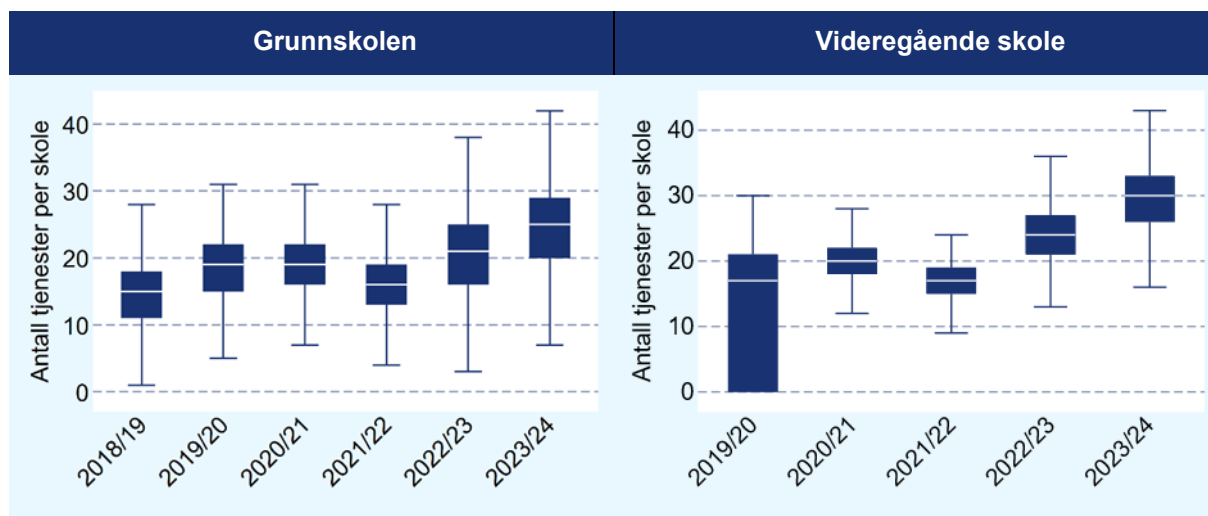
Merk: ekskludert uteliggere og skoler med færre enn ti elever i både grunnskolen og videregående.

Figuren ovenfor viser spredningen i antall innlogginger per elev hvert av skoleårene fra 2018/19 (2019/20 for videregående) til 2023/24.³⁴⁸ Både i grunnskolen og videregående opplæring har flertallet av skolene hatt en markant økning i innlogginger i løpet av perioden:

- I 2018/19 hadde tre av fire grunnskoler under 50 innlogginger per elev. I skoleåret 2023/24 hadde nærmere tre av fire grunnskoler over 100 innlogginger per elev.
- I 2019/20 hadde en videregående skole typisk 8 innlogginger i Feide (medianen var 8 per elev). Skoleåret 2023/24 hadde tre av fire videregående skoler mer enn 30 innlogginger per elev via Feide. Dette er langt ifra den økningen vi har sett i grunnskolen, men det viser at de fleste videregående skoler nå bruker digitale læremidler med pålogging via Feide.
- Spredningen i innlogginger har imidlertid også økt i perioden, og det er store forskjeller i antall innlogginger mellom skolene som bruker digitale læremidler mye, og skolene som bruker dem lite.

³⁴⁸ Antall innlogginger per elev er et gjennomsnittsmål for hver skole, ettersom vi deler antall innlogginger på antall elever og får gjennomsnittet for elevene totalt sett. Men *gjennomsnittlig antall innlogginger per elev* er en annen ting, og viser til gjennomsnittet for alle skoler samlet sett.

Figur: Spredning mellom skoler i hvor mange læremidler de bruker skoleårene 2018/19 til 2023/24



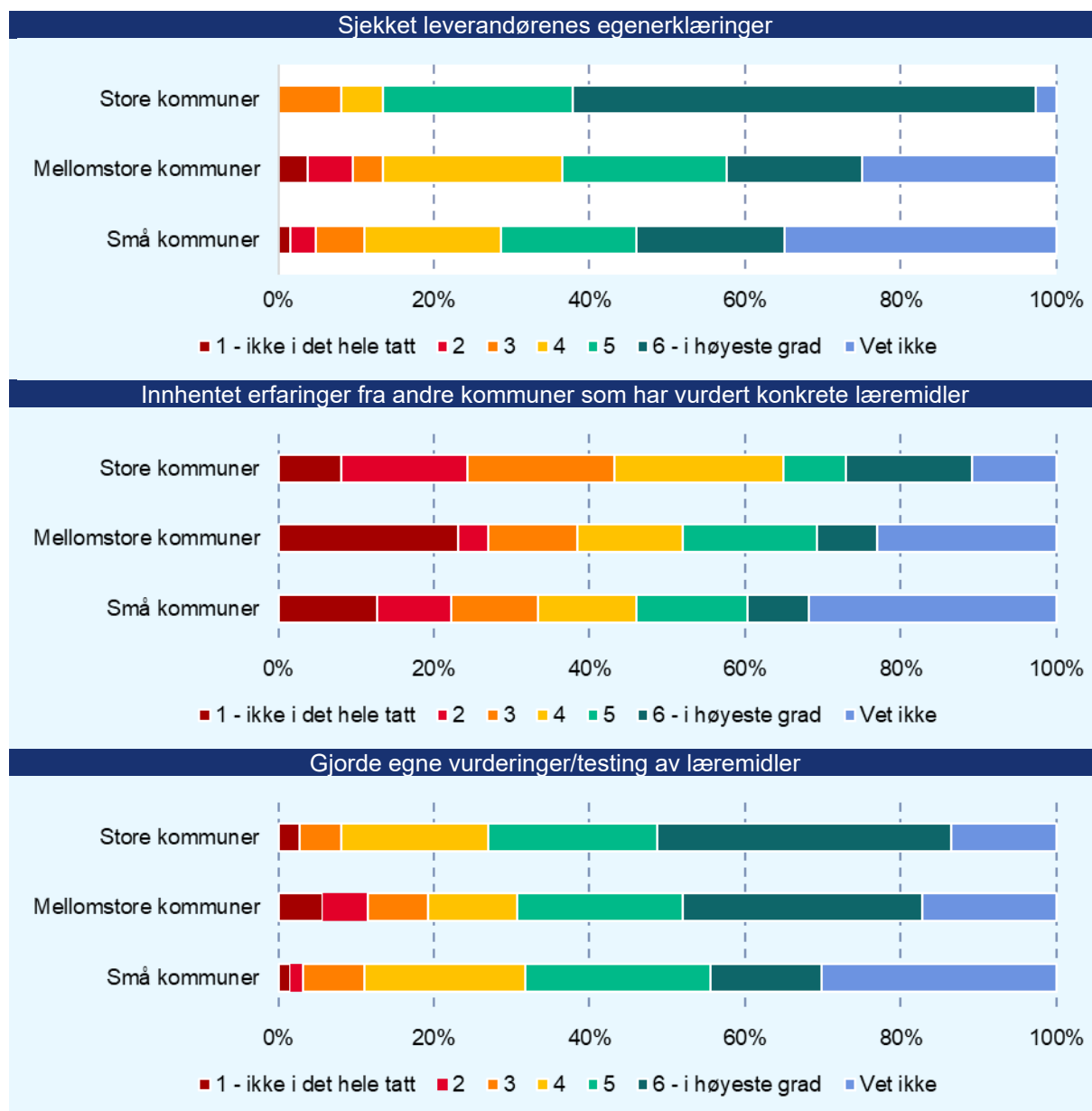
Kilde: data fra Sikt, analysert av Riksrevisjonen.

Figuren ovenfor viser variasjonen i antall læremidler (Sikt kaller dem tjenester) skolene brukte hvert av skoleårene fra 2018/19 (2019/20 for videregående) til 2023/24. Figuren viser det følgende:

- De fleste grunnskoler brukte digitale læremidler også før LK20.
- I videregående skole ventet flere skoler med å ta i bruk digitale læremidler til innføringen av LK20.
- Etter LK20 er forskjellene mellom de skolene som bruker få digitale læremidler, og de som bruker mange digitale læremidler, større i grunnskolen enn i videregående skole.
- Skoleåret 2023/24 bruker videregående skoler flere læremidler enn grunnskoler: Halvparten av videregående skoler bruker 30 læremidler eller mer, mens mer enn tre av fire grunnskoler bruker under 30 læremidler.

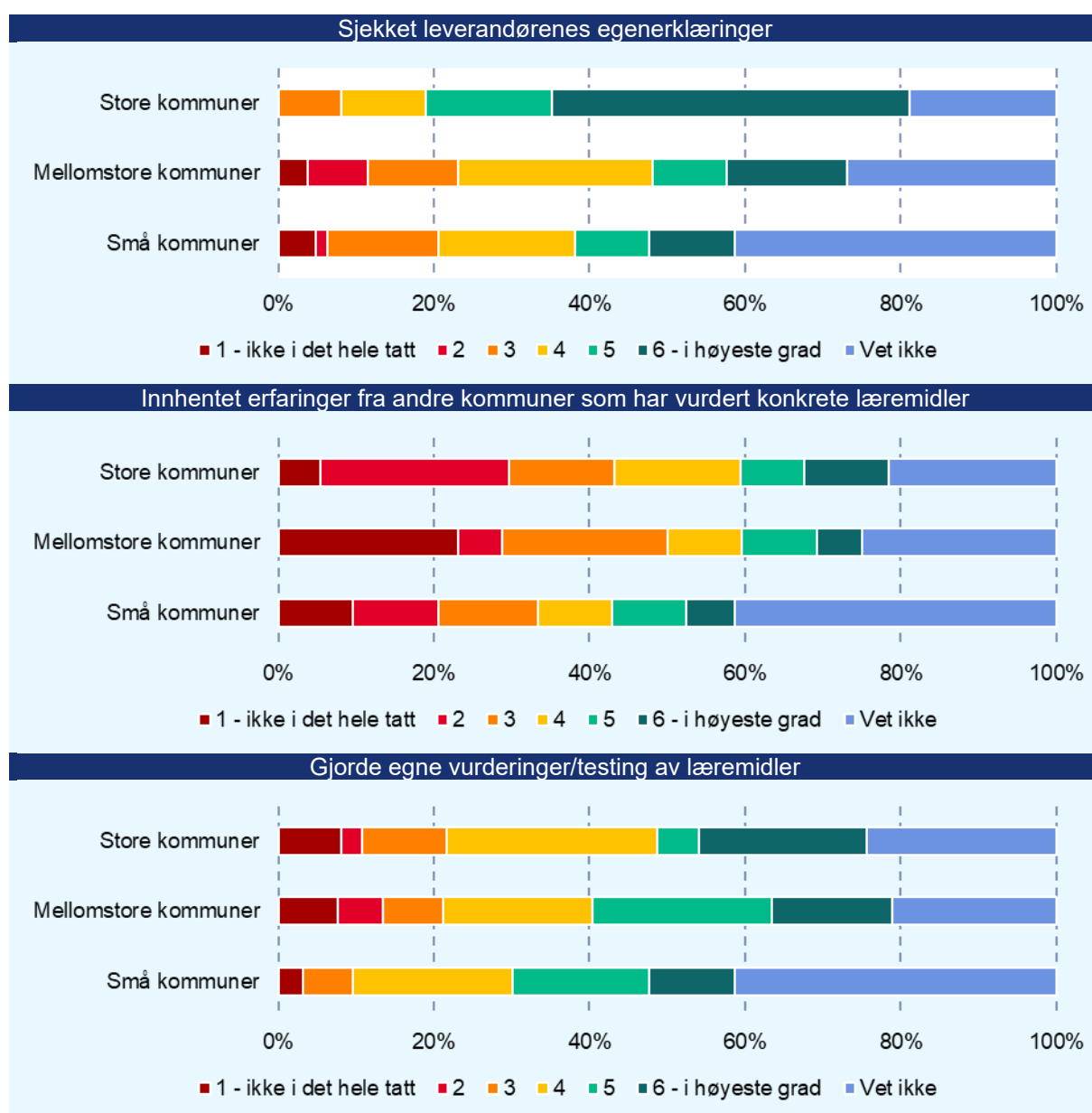
8.4.1 Vurdering av personvern og informasjonssikkerhet er ressurskrevende

Figur: På hvilken måte vurderte skoleeier om læremidlene oppfyller krav til personvern og informasjonssikkerhet ved inngåelse av siste innkjøpsavtale for læremidler?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til skoleeiere om læremidler i grunnskolen. Data på innbyggertall er hentet fra SSB/KOSTRA. Små kommuner = under 5 000 innbyggere, mellomstore innbyggere = 5 000–19 999 innbyggere, store kommuner = 20 000 innbyggere eller mer.

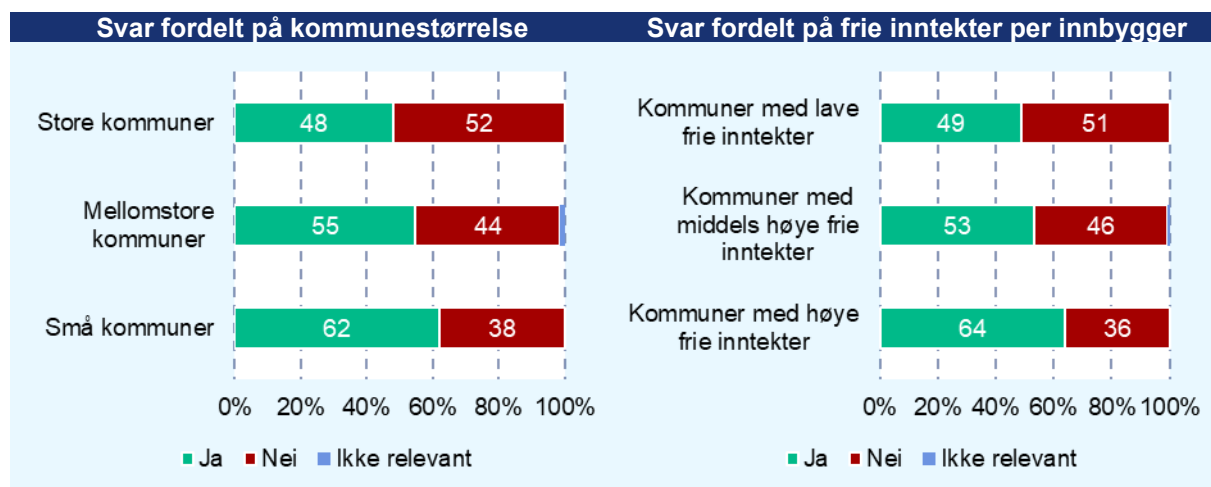
Figur: På hvilken måte vurderte skoleeier om læremidlene oppfyller krav til universell utforming ved inngåelse siste innkjøpsavtale for læremidler?



Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til skoleeiere om læremidler i grunnskolen. Data på innbyggertall er hentet fra SSB/KOSTRA. Små kommuner = under 5 000 innbyggere, mellomstore innbyggere = 5 000–19 999 innbyggere, store kommuner = 20 000 innbyggere eller mer.

9.1.2 Mange skoleledere opplever lite økonomisk handlingsrom

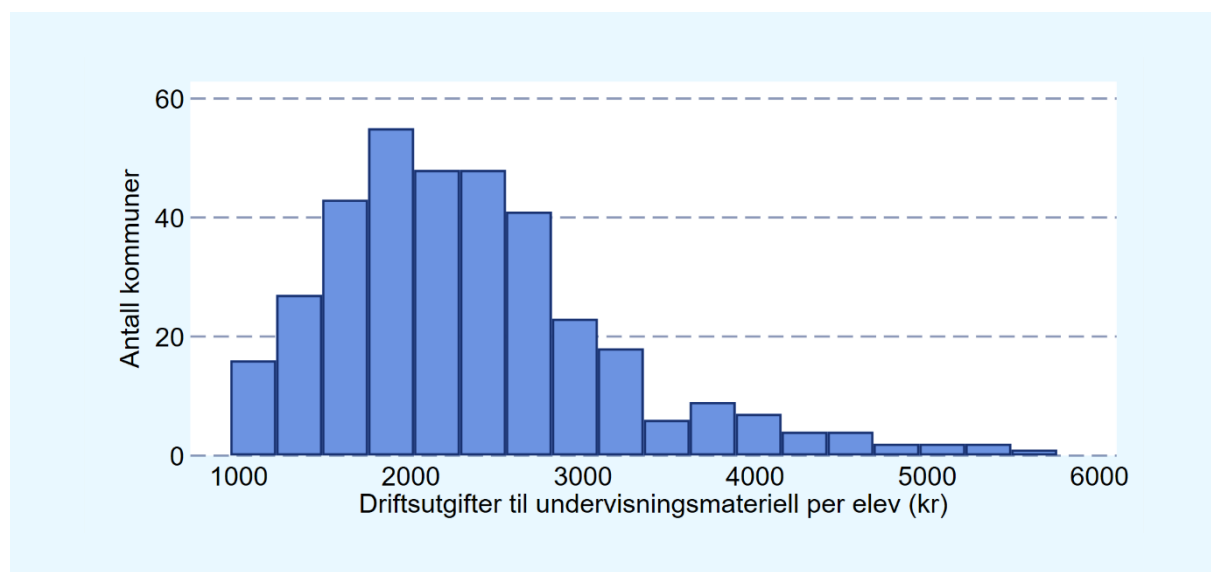
Figur: Svar fra skoleledere på spørsmålet «Har skolen hatt økonomisk handlingsrom til å sørge for læremidler som er oppdatert i tråd med nye læreplaner (LK20)?», fordelt på kommunestørrelse og frie inntekter



Kilde: Spørreundersøkelsen til skoleledere i grunnskolen. Data for innbyggertall og frie inntekter per innbygger for er hentet fra SSB/KOSTRA. Små kommuner = under 5 000 innbyggere, mellomstore innbyggere = 5 000–19 999 innbyggere, store kommuner = 20 000 innbyggere eller mer. Kommuner med lave frie inntekter per innbygger (fra 25. persentil og ned), middels høye frie inntekter per innbygger (mellom 25. og 75. persentil), høye frie inntekter (75. persentil og opp).

9.2.3 Det er forskjeller på hvor mye ressurser kommunene bruker på læremidler i grunnskolen

Figur: Histogram av hvor mye kommunene i gjennomsnitt brukte på driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i perioden 2020 til 2024



Kilde: SSB/KOSTRA.

Regresjonsanalyser av driftsutgifter til undervisningsmateriell

Tabellen nedenfor viser regresjonsanalyser av driftsutgifter til undervisningsmateriell per innbygger i kroner (avhengig variabel) opp mot utvalgte uavhengige variabler. Avhengig variabel er prisjustert til 2023-priser. Analysene dekker perioden 2020–2023.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
SSBs sentralitetsindeks		−3,455*** (0,189)			−0,394 (0,396)	−0,111 (0,412)
Frie inntekter per Innbygger			0,0318*** (0,0016)		0,0214*** (0,0026)	0,0215*** (0,0026)
Gjennomsnittlig skolestørrelse				−4,766*** (0,275)	−2,272*** (0,425)	−2,343*** (0,425)
Innbyggertall					0,0012* (0,0007)	0,0011 (0,0007)
Gjennomsnittlig driftsutgifter til undervisningsmateriell i nabokommuner						0,126** (0,0521)
Konstantledd	1 950*** (60,05)	4 173*** (133,0)	−600,6*** (137,1)	2 803*** (73,47)	873,2** (402,7)	451,5 (438,2)
Forklart varians (R ²)	0,068	0,246	0,276	0,231	0,301	0,304
Standardfeil i parentes. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1						

- modell 1: kun år-dummys (med som kontrollvariabler i de øvrige analysene)
- modell 2: SSBs sentralitetsindeks (skalaen går fra 0 til 1000)
- modell 3: frie inntekter per innbygger (i kroner, prisjustert til 2023-priser)
- modell 4: gjennomsnittlig skolestørrelse (gjennomsnittlig antall elever per skole i kommunen)
- modell 5: modell 1-4 + innbyggertall (antall innbyggere 1. januar det aktuelle året)
- modell 6: modell 5 + gjennomsnittlig nivå på driftsutgifter til undervisningsmateriell nabokommuner (dvs. tilgrensende kommuner)

SSBs sentralitetsindeks, frie inntekter per innbygger og gjennomsnittlig skolestørrelse korrelerer alle høyt med hverandre³⁴⁹ og alle tre forklarer isolert sett en stor andel av variasjonen i driftsutgifter til undervisningsmateriell: I enkle regresjonsanalyser med hver av de tre variablene (modell 2–4) kommer hver av dem ut som statistisk signifikante og øker den forklarte variansen vesentlig sammenlignet med en regresjonsmodell der vi kun inkluderer år-dummys (modell 1). Når vi inkluderer alle tre variabler samtidig og i tillegg kontrollerer for innbyggertall, forblir kun frie inntekter og gjennomsnittlig skolestørrelse statistisk signifikante (modell 5). Til slutt inkluderer vi også gjennomsnittlig driftsutgifter til undervisningsmateriell i nabokommuner, som har en statistisk signifikant effekt (på 95-prosentnivå) på driftsutgifter til undervisningsmateriell.

Merknad om begrensninger ved analysene: Her har vi kun kontrollert for utvalgte variabler og analysene er gjort for en begrenset tidsperiode. For å stadfeste kausale forhold mellom variablene her og driftsutgifter til undervisningsmateriell er det behov for mer systematisk hypotesetesting.

³⁴⁹ Korrelasjon mellom SSBs sentralitetsindeks og frie inntekter per innbygger er 0.78, korrelasjonen mellom SSBs sentralitetsindeks og gjennomsnittlig skolestørrelse er 0.78, og korrelasjonen mellom frie inntekter og gjennomsnittlig skolestørrelse er 0.62.