

Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane

Dokument 3:17 (2025-2026)

Til Stortinget

*Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:17 (2025–2026)
Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid
for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane.*

Revisjonen er gjennomført som ein forvaltningsrevisjon i samsvar med

- lov om Riksrevisjonen § 5-1
- INTOSAI-standarden for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- dei faglege retningslinjene for forvaltningsrevisjon frå Riksrevisjonen

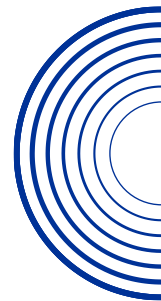
Dokumentet er delt inn slik:

- Del 1: Riksrevisjonen sine vurderingar
- Del 2: Riksrevisjonen sitt faktagrunnlag
- Del 3: Revisjonskriterium og metodar

Riksrevisjonen, 16. juni 2026

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor



Om undersøkinga

Kort oppsummert

Bakgrunn

Stortinget har over tid hatt høge ambisjonar for dei grunnleggjande ferdigheitene til elevane. Kunnskapsdepartementet, som har det overordna ansvaret, har gjennomført mange tiltak for å leggje til rette for ei opplæring som styrker lese-, skrive- og rekneferdigheitene. Likevel går ein stor andel av elevane ut av grunnskulen utan tilstrekkelege ferdigheiter til å lese, skrive og rekne.

Formål

Målet med undersøkinga er å vurdere i kva grad Kunnskapsdepartementet har bidrege til at grunnskulen gir elevane tilfredsstillande grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning.

Konklusjonar

- Urovekkjande mange elevar har svake grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning.
- Staten og kommunane har ikkje lykkast med å motverke at norsk skule er ein del av ei negativ internasjonal utvikling, og lese- og rekneferdigheitene til elevane er meir svekte i Noreg enn i samanliknbare land.
- Sjølv om Kunnskapsdepartementet har mange evalueringar og tilgang til mykje forskning, manglar det informasjon om i kva grad statlege verkemidla har bidrege til å styrkje grunnleggjande ferdigheiter.
- Kunnskapsdepartementet har informasjon om svakheiter i lærarnorma og nasjonale prøver, men har i liten grad teke initiativ til å forbetre desse.

Overordna vurdering: Kritikkverdig



Kunnskapsdepartementet har over tid sett i verk ei rekkje tiltak med mål om å forbetre norsk skule. Det viktigaste av desse måla er at elevane får tilfredsstillande grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning etter grunnskulen.

Undersøkinga viser at trass i mange tiltak og at Noreg er blant dei landa i verda som bruker mest pengar på skulen, har svært mange elevar svake grunnleggjande ferdigheiter etter grunnskulen.

Grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning er viktig for å gjere elevane i stand til å meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.

Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at norsk skule ikkje har utrusta fleire elevar med gode grunnleggjande ferdigheiter.

Djupe samfunnsendringar og sterke internasjonale trendar verkar inn på skulen og barna si oppvekst, og departementet sitt arbeid med dei statlege verkemidla går naturleg nok føre seg langt unna det enkelte klasserommet der læringa skjer.

Undersøkinga viser at sjølv om Kunnskapsdepartementet har tilgang til mange evalueringar og mykje forskning, inneheld desse ikkje informasjon om i kva grad staten sine verkemiddel har bidrege til at elevane får betre opplæring i lesing, skriving og rekning.

Undersøkinga viser òg at Kunnskapsdepartementet har informasjon om svakheiter i lærarnorma og nasjonale prøver, men at dei i liten grad teke har initiativ til å betre desse.

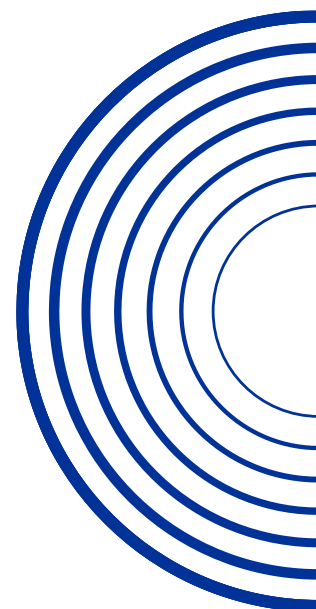
Svakheitene ved styringa til Kunnskapsdepartementet aukar risikoen for at kommunane og lærarane ikkje har statlege rammer for opplæringa som bidreg effektivt til å styrkje dei grunnleggjande ferdigheitene.

Riksrevisjonen meiner at dette er kritikkverdig.

Tilrådingar

Riksrevisjonen tilrår at Kunnskapsdepartementet styrkjer den systematiske satsinga på grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning gjennom i større grad å

- sørgje for målretta evalueringar og forskingsprogram som i større grad enn i dag gir informasjon om kor langt og korleis verkemidla er tekne i bruk lokalt og om kva bruk som gir best resultat
- sørgje for at relevant forskingsbasert kunnskap om undervising, læring og god praksis blir formidla slik at kunnskapen når heilt ut i klasserommet
- undersøkje kva effektar endringar i statlege verkemiddel har på læring
- forbetre dei statlege verkemidla som legg til rette for at kommunane og lærarane kan gjere reelle endringar i opplæringa, der departementet har god informasjon om svakheiter ved dei statlege verkemidla
- gjere større og heilskaplege vurderingar av korleis departementet innrettar sentrale statlege verkemiddel, for å arbeide meir systematisk med dei mest sentrale måla for skulesektoren



Innhold

Del 1: Riksrevisjonen sine vurderingar	7
1 Bakgrunn	7
2 Mål og problemstillingar	9
3 Konklusjonar	10
4 Overordna vurdering: Kritikkverdig	10
5 Utdjuping av konklusjonar	12
6 Tilrådingar	26
7 Svar frå statsråden	26
8 Fråsegn frå Riksrevisjonen om svar frå statsråden	27
Del 2: Riksrevisjonen sitt faktagrunnlag	28
9 Stortinget har løyvd store midlar til Kunnskapsdepartementet sine tiltak for å styrkje grunnleggjande ferdigheiter	28
10 Svært mange elevar i norsk skule har svake grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skrivning og rekning	30
11 Med innføringa av Kunnskapsløftet skulle grunnskulen satse systematisk på grunnleggjande ferdigheiter	37
12 Kunnskapsdepartementet manglar informasjon om fleire av dei statlege verkemidla har bidrege til betre grunnleggjande ferdigheiter	51
13 Kunnskapsdepartementet har i varierende grad endra dei statlege verkemidla som gir svake bidrag til betre grunnleggjande ferdigheiter	72
Del 3: Revisjonskriterium og metodar	81
14 Revisjonskriterium	81
15 Metodar og gjennomføring	92
Referanseliste	99
Tabell-, figur- og faktaboksoversikt	112
Ordliste og forkortingar	113
Vedlegg 1: Brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Kunnskapsdepartementet	115
Vedlegg 2: Svar frå statsråden	117
Vedlegg 3: Riksrevisjonen si spørjeundersøking til rektorar og andre skuleleiarar i grunnskulen	132
Vedlegg 4: Stortinget sine løyvingar til Kunnskapsdepartementet si satsing på kompetanseutvikling	136
Vedlegg 5: Stortinget sine endringar i opplæringslova for å styrkje tilpassa opplæring gjennom intensiv opplæring	138

Vedlegg 6: Kunnskapsdepartementets informasjon om og vurderingar av tilpassa opplæring gjennom nivådeling av elevane	140
Vedlegg 7: Kunnskapsdepartementet si oversikt over statsforvaltarane sine tilsyn i perioden 2015-2024.....	143
Vedlegg 8: Grunnlaget for figur 3.....	145

Del 1: Riksrevisjonen sine vurderingar

1 Bakgrunn

Grunnlova slår fast at opplæringa elevane får, skal vareta evnene til kvart enkelt barn.¹ Stortinget har òg gitt skulen eit breitt mandat, han skal både danne og utdanne. Formålet med opplæringa, slik Stortinget har vedteke det i opplæringslova, er mellom anna at opplæringa skal opne dører mot verda og framtida.² I tillegg skal ho gi elevane kunnskapar, ferdigheiter og haldningar som gjer at dei kan meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.

Ein viktig del av det breie oppdraget til skulen er å lære elevane å lese, skrive og rekne. Lesing og skriving er viktig for at elevane skal kunne reflektere og tenkje kritisk, medan rekning er vesentleg for at dei skal kunne ta gode avgjerder i dagleglivet og yrkeslivet, som å forstå samanhengar og vurdere fakta.³

Læringsoppdraget og dannelsingsoppdraget til grunnskulen heng tett saman, og kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har meint at dei grunnleggjande ferdigheitene ikkje står i motsetnad til allmenndanninga.⁴ Komiteen har òg lagt vekt på at utviklinga av skulen skal byggje på eit breitt kunnskapssyn.⁵

Lesing, skriving og rekning – som er tre av fem grunnleggjande ferdigheiter⁶ – har i 20 år vore ei sjølvstendig satsing i opplæringa elevane får, i alle fag og på alle skuletrinn. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har ved fleire høve peika på at elevane treng mellom anna grunnleggjande ferdigheiter for vidare skulegang, for å meistre eige liv og for å delta i samfunnet.⁷

Grunnleggjande ferdigheiter har altså stor betydning for kvart enkelt menneske og for samfunnet. Regjeringa slo i perspektivmeldinga frå 2024 fast at vi har utsikter til mindre tilgang på arbeidskraft framover, men at om fleire deltek i arbeidslivet, vil dei kunne dekkje arbeidskraftbehov som samfunnet har.⁸ Dei som ikkje fullfører vidaregåande opplæring, har gjerne svake grunnleggjande ferdigheiter frå grunnskulen. Dei slit ofte med å få eit solid fotfeste i arbeidslivet.⁹ Færre elevar med svake lese-, skrive- og rekneferdigheiter etter grunnskulen vil derfor styrkje samfunnet si evne til å løyse framtidige oppgåver.

¹ Grunnlova (2024). § 109.

² Opplæringslova (2023). § 1-3.

³ Meld. St. 28 (2015–2016). s. 31, jf. Innst. 19 S.

⁴ Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 14, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004); Meld. St. 28 (2015–2016). s. 30, jf. Innst. 19 S (2016–2017).

⁵ Innst. 19 S (2016–2017). s. 3, jf. Meld. St. 28 (2015–2016).

⁶ Dei to siste er munnlege og digitale ferdigheiter.

⁷ Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 14, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004); Innst. 19 S (2016–2017). s. 3, jf. Meld. St. 28 (2015–2016).

⁸ Meld. St. 31 (2023–2024). s. 46.

⁹ Meld. St. 33 (2023–2024). s. 17; Meld. St. 31 (2023–2024). s. 59.

Skulen har alltid arbeidd med å gjere elevane til gode lesarar, til å skrive godt og til å bli gode til å rekne, og Stortinget har i 20 år framheva at det er eit mål i seg sjølv at elevane får gode grunnleggjande ferdigheiter. I perioden 2008–2018¹⁰ var det tre mål for kvaliteten i grunnopplæringa, der det første målet var at alle elevar som går ut av grunnskulen, skal meistre grunnleggjande ferdigheiter som gjer dei i stand til å delta i vidare utdanning og arbeidsliv. Noreg si tilslutning til FNs berekraftsmål forpliktar Kunnskapsdepartementet til å sikre, innan 2030, at all ungdom lærer å lese, skrive og rekne.¹¹

Kunnskapsdepartementet har tidlegare innført tiltak som skulle leggje til rette for at kommunane skulle gi elevane god opplæring i lesing, skriving og rekning. Læringskulturmeldinga frå 2004 beskrev tiltak for korleis departementet ville styrkje elevane sine grunnleggjande ferdigheiter, og la grunnlaget for Kunnskapsløftet som styringsreform og som læreplanreform. Tiltak og ressursbruk har sidan utvikla seg, og Stortinget har løyvd store midlar til tiltak som kan bidra til å styrkje grunnleggjande ferdigheiter.

Bakgrunnen for Riksrevisjonen si undersøking er at Stortinget over tid har hatt høge ambisjonar for elevane sine lese-, skrive- og rekneferdigheiter, samstundes som ein stor og aukande andel av elevane går ut av grunnskulen med svake grunnleggjande ferdigheiter.

Riksrevisjonen har undersøkt om utviklinga samsvarer med Stortinget sine mål og korleis Kunnskapsdepartementet har vareteke sitt overordna ansvar for opplæringa i lesing, skriving og rekning. Vi undersøker ikkje kommunane sitt ansvar for å gjennomføre sjølve opplæringa eller korleis Utdanningsdirektoratet og statsforvaltarane gjennomfører oppdrag dei får frå Kunnskapsdepartementet.

Det kan ta tid før nasjonal politikk gir endringar for elevane og endrar grunnskulen. Elevane utviklar grunnleggjande ferdigheiter gjennom dei ti åra dei går i grunnskulen. Dei 357 kommunane har ansvaret for å gjennomføre opplæringa på vegner av staten. Læring skjer mellom 621 961 elevar og deira 55 597 lærarar på 2 663 skular over heile landet.¹²

Undersøkinga vår tek derfor for seg Kunnskapsdepartementet sitt arbeid i perioden frå Kunnskapsløftet som styringsreform blei innført i 2003–2008, i hovudsak frå innføringa av læreplanane i Kunnskapsløftet i 2006, og fram til vinteren 2026. Dette gjer vi for å ta omsyn til den langsiktige og desentraliserte karakteren til skulepolitikken. Vi har likevel lagt vekt på utviklinga og tiltaka dei siste ti åra.

¹⁰ Eit eige sektor- eller kvalitetsmål for grunnleggjande ferdigheiter blei lansert i St.meld. nr. 31 (2007–2008). s. 11, jf. Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 3–4. I Prop. 1 S (2018–2019). s. 76, jf. Innst. 12 S (2018–2019). s. 24, fekk sektoren nye overordna mål for grunnopplæringa utan eige sektor- eller kvalitetsmål for grunnleggjande ferdigheiter.

¹¹ FN (2015); Meld. St. 40 (2020–2021). s. 49, jf. Innst. 218 S (2021–2022).

¹² Utdanningsdirektoratet (2025a). Det angitte talet på lærarar er basert på heile årsverk.

2 Mål og problemstillingar

Målet med undersøkinga er å vurdere i kva grad Kunnskapsdepartementet har bidrege til at grunnskulen har gitt elevane tilfredsstillande grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning.

Undersøkinga har to problemstillingar:

1. Har elevar si meistring i lesing, skriving og rekning vore i samsvar med Stortinget sine mål for grunnleggjande ferdigheiter?
2. Har Kunnskapsdepartementet lagt til rette for tilfredsstillande opplæring i lesing, skriving og rekning?

Når vi har undersøkt Kunnskapsdepartementet sitt arbeid, har vi avgrensa oss til statlege verkemiddel som skulle vere sentrale for satsinga på grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning, slik mellom anna læringskulturmeldinga frå 2004 beskrev dei. Vi har undersøkt

- læreplanverket, som inkluderer læreplanar og timetal
- plikta kommunane har til å gi tilpassa opplæring, som inkluderer tidleg innsats og intensiv opplæring
- etter- og vidareutdanning
- kartlegging av grunnleggjande ferdigheiter, det vil seie dei internasjonale undersøkingane, dei nasjonale prøvene og kartleggingsprøvene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet
- lærartettleik
- oppfølging av og tilsyn med kommunane

Undersøkinga har ikkje omfatta individuelt tilrettelagd opplæring (spesialundervisning), læremiddel, samiske læreplanar, krava i læreplanane til vurderingar frå lærarane, mastergradsutdanning for lærarar (innført frå 2017) eller privatskular, som også kunne vore relevant for å belyse tilrettelegginga til Kunnskapsdepartementet. Vi har undersøkt Kunnskapsdepartementet sitt arbeid med kompetanseutvikling gjennom rettleiarar til læreplanane og Oppfølgingsordninga, men har ikkje undersøkt andre former for støtte og rettleiing som kommunane får. Staten har også andre kompetansetiltak enn etter- og vidareutdanning, som nasjonale senter, kompetansepakkar og strategiar, som ikkje er omfatta av undersøkinga. Vi har heller ikkje undersøkt munnlege og digitale ferdigheiter, som er dei to siste av dei grunnleggjande ferdigheitene.

Desse avgrensingane inneber at undersøkinga ikkje gir eit fullstendig oversyn over alle statlege verkemiddel som har verknad på dei grunnleggjande ferdigheitene. Det er òg andre faktorar enn dei statlege verkemidla og Kunnskapsdepartementet sitt arbeid som verkar inn på ferdigheitene til elevane, slik som kommunane og lærarane sine prioriteringar og endringar i oppveksten til barna.

Riksrevisjonen har undersøkt tiltak som har verka over lengre tid, som eit tiårig grunnskuleløp, og har valt å undersøkje dei av tiltaka som er ein del av strategiane som samsvarer med avgrensingane våre. Dermed har vi ikkje undersøkt satsingar, som til dømes Språkløyper, Ungdomstrinn i utvikling, Tett på realfag og Ny GIV, eller tiltak som har hatt relativt kortvarig verketid, som lærarspesialistordninga og mastergradsutdanninga.

3 Konklusjonar

- Urovekkjande mange elevar har svake grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skrivning og rekning.
- Staten og kommunane har ikkje lykkast med å motverke at norsk skule er ein del av ei negativ internasjonal utvikling, og lese- og rekneferdigheitene til elevane er meir svekte i Noreg enn i samanliknbare land.
- Sjølv om Kunnskapsdepartementet har mange evalueringar og tilgang til mykje forskning, manglar det informasjon om i kva grad statlege verkemiddel har bidrege til å styrkje grunnleggjande ferdigheiter.
- Kunnskapsdepartementet har informasjon om svakheiter i lærarnorma og nasjonale prøver, men i liten grad teke initiativ til å forbetre desse.

4 Overordna vurdering: Kritikkverdig



4.1 Måloppnåinga for norsk skule er kritikkverdig

Kunnskapsdepartementet har over tid sett i verk ei rekkje tiltak med mål om å forbetre norsk skule. Det viktigaste av desse måla er at elevane får tilfredsstillande grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skrivning og rekning etter grunnskulen.

Undersøkinga viser at trass i mange tiltak og at Noreg er blant dei landa i verda som bruker mest pengar på skulen, har urovekkjande mange elevar svake grunnleggjande ferdigheiter etter grunnskulen.

Grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skrivning og rekning er viktig for å gjere elevane i stand til å meistre livet sitt og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.

Riksrevisjonen meiner det er kritikkverdig at norsk skule ikkje har utrusta fleire elevar med gode grunnleggjande ferdigheiter.

4.2 Kunnskapsdepartementets styring av dei statlege verkemidla er kritikkverdig

Djupe samfunnsendringar og sterke internasjonale trendar verkar inn på skulen og barna si oppvekst, og departementet sitt arbeid med dei statlege verkemidla går naturleg nok føre seg langt unna det enkelte klasserommet der læringa skjer.

Undersøkinga viser at sjølv om Kunnskapsdepartementet har tilgang til mange evalueringar og mykje forskning, inneheld desse ikkje informasjon om i kva grad staten sine verkemiddel har bidrege til at elevane får betre opplæring i lesing, skriving og rekning. Undersøkinga viser òg at Kunnskapsdepartementet har informasjon om svakheiter i lærarnorma og nasjonale prøver, men at dei i liten grad teke har initiativ til å betre desse.

Svakheitene ved styringa til Kunnskapsdepartementet aukar risikoen for at kommunane og lærarane ikkje har statlege rammer for opplæringa som bidreg effektivt til å styrkje dei grunnleggjande ferdigheitene.

Riksrevisjonen meiner at dette er kritikkverdig.

4.3 Riksrevisjonen sine kritikkformer

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter desse tre alvorsgradane:

Ikkje tilfredsstillande



Når vi finn svakheiter, feil og manglar som i mindre grad får direkte konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.

Kritikkverdig



Når vi finn betydelege svakheiter, feil og manglar som ofte vil kunne få moderate til store konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.

Sterkt kritikkverdig



Når vi finn alvorlege svakheiter, feil og manglar. Desse vil ofte kunne få svært store konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.

5 Utdjuping av konklusjonar

5.1 Urovekkjande mange elevar har svake grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning

Grunnskulen skal leggje til rette for og støtte elevane si utvikling av dei grunnleggjande ferdigheitene lesing, skriving og rekning.¹³ Stortinget har slutta seg til mål for opplæringa om at alle elevar som går ut av grunnskulen, skal meistre grunnleggjande ferdigheiter som gjer dei i stand til å delta i vidare utdanning og arbeidsliv (2008–2017), og at elevane skal lykkast og utvikle potensialet sitt (2018–). FNs berekraftsmål forpliktar òg Noreg til å sikre, innan 2030, at all ungdom lærer å lese, skrive og rekne.

Stortinget har løyvd store midlar til tiltak – gjennom rammefinansieringa og tilskotsordningar – for å mellom anna styrkje grunnleggjande ferdigheiter.¹⁴ Riksrevisjonen har laga ei samanstilling av slike auka løyvingar til dei statlege verkemidla vi undersøker, i perioden frå Kunnskapsdepartementet gjennomførte vesentlege endringar i fleire av desse, altså mellom 2002 og 2009, og fram til 2026. Samanstillinga viser at dei akkumulerte løyvingane utgjer omtrent 84 milliardar 2025-kroner i heile denne perioden. Årleg svarar dette til meir enn 4 milliardar 2025-kroner. Dette inkluderer ikkje kostnadene ved å drifte nasjonale prøver. Utdanningsrekneskapan frå SSB, sist publisert i 2019, viste at grunnskulen kosta det som svarer til 110,4 milliardar 2025-kroner.

Den internasjonale PISA-undersøkinga kartlegg lese- og matematikkferdigheiter siste året av grunnskulen og blei sist gjennomført i 2022. Denne testen viste at nesten kvar tredje elev – 31 prosent av elevane i matematikk og 27 prosent i lesing – har ferdigheiter på det lågaste meistringsnivået.¹⁵ PISA-kartlegginga definerer dette som under den kritiske grensa for ferdigheitene – det som er nødvendig for å delta i vidare utdanning og yrkesliv. Andre undersøkingar, PIRLS og TIMSS, som kartlegg ferdigheitene tidlegare i grunnskuleløpet, stadfestar biletet av at ein svært stor del av norske elevar har ferdigheiter på det lågaste meistringsnivået i rekning og lesing.

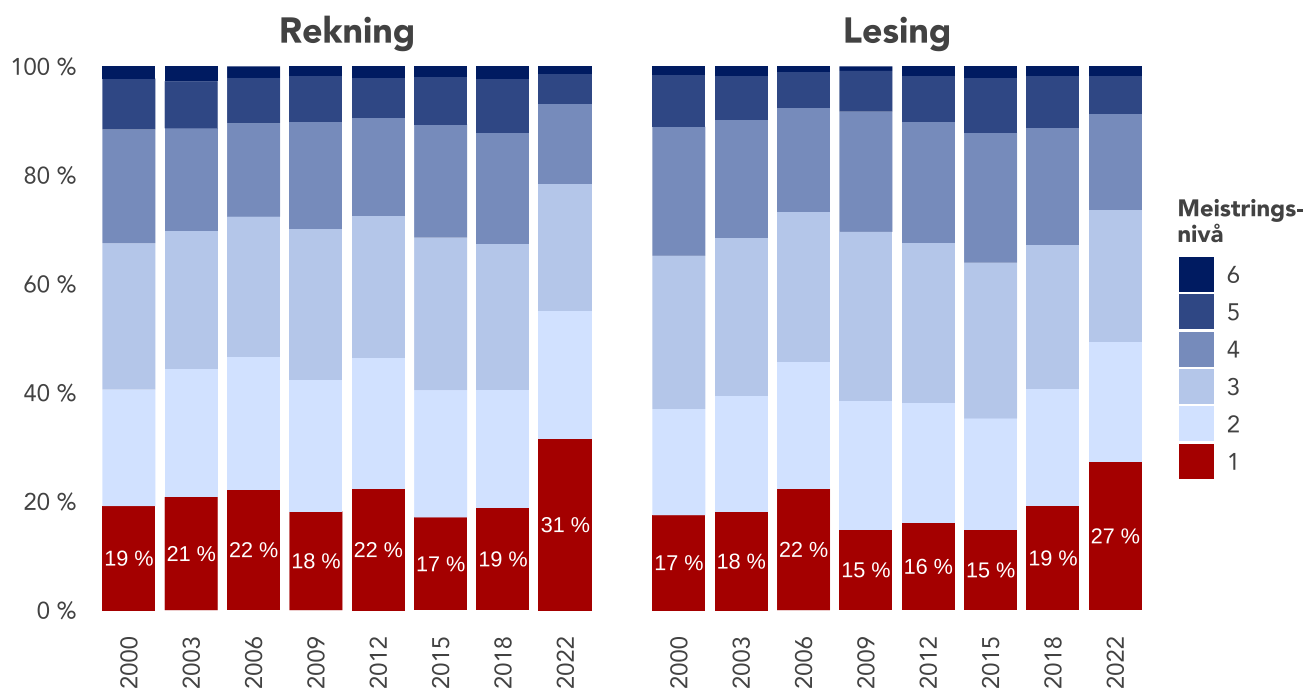
Figur 1 viser utviklinga i elevane si meistring av lese- og rekneferdigheiter ifølgje PISA-kartlegginga. Det har vore ei negativ utvikling sidan 2015, med fleire elevar på lågaste meistringsnivå. Andelen elevar som i 2022 har ferdigheiter på lågaste meistringsnivå, er meir enn 80 prosent – 12 til 14 prosentpoeng – høgare enn i 2015. Andelen er òg mykje høgare enn då læreplanane i Kunnskapsløftet blei innførte i 2006.

¹³ Sjå kapittel 14 for utdjuping av og kjelder for revisjonskriterium.

¹⁴ Sjå kapittel 9 for utdjuping av og kjelder for løyvingar til Kunnskapsdepartementet sine tiltak for grunnleggjande ferdigheiter.

¹⁵ Sjå kapittel 10.1 for utdjuping av og kjelder for utviklinga av elevar på ulike meistringsnivå i lesing og rekning.

Figur 1 Utviklinga i elevane sitt meistringsnivå på slutten av grunnskulen



Kjelde: PISA-kartlegginga

Staten kartlegg ikkje elevane sine skriveferdigheiter slik ein gjer med lese- og rekneferdigheiter. Vi har derfor gjennomført ei spørjeundersøking blant rektorar og andre skuleleiarar. Eit fleirtal av erfarne rektorar og skuleleiarar opplever at også skriveferdigheitene ikkje har blitt betre enn for 10 år sidan, og at skilnadene mellom elevane sine skriveferdigheiter har auka.¹⁶

Staten undersøker òg vaksne sine ferdigheiter i lesing og rekning, gjennom PIAAC-kartlegginga. Departementet viser til at andelen 16–24-åringar med lese- og rekneferdigheiter på lågaste meistringsnivå var til dømes lågare i 2023 enn i 2012, som er dei to gongene PIAAC har vore gjennomført. Det legg òg vekt på at Noreg generelt er blant dei fem beste av 31 land i 2023. Kunnskapsdepartementet meiner at dette tyder på at befolkninga også betrar ferdigheitene etter grunnskulen, og at det ikkje er usannsynleg at skulegangen i Noreg gjer dei i stand til å utvikle ferdigheitene vidare som unge vaksne.

Staten og kommunane har ei krevjande oppgåve i å bidra til at alle elevar får tilstrekkeleg grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning frå grunnskulen. Kunnskapsdepartementet har trekt fram at sosiale skilnader, auka innvandring, psykiske helseplager, sosiale medium og ny teknologi kan ha endra kvardagen til elevane. Pandemien gjorde òg oppgåva med å gi tilstrekkeleg god opplæring meir krevjande for Kunnskapsdepartementet og kommunane.

Pandemien kan ha bidrege til ein internasjonal tilbakegang i 2022, som vi presenterer nærmare i kapittel 5.2, men Kunnskapsdepartementet har vurdert at det er lite truleg at

¹⁶ Sjå kapittel 10.3 for vidare presentasjon av resultatata.

dei negative effektane av pandemien var sterkare i Noreg enn i andre land. Uavhengig av pandemien og kartlegginga frå 2022 har andelen elevar med svake ferdigheiter i Noreg vore høg over tid.

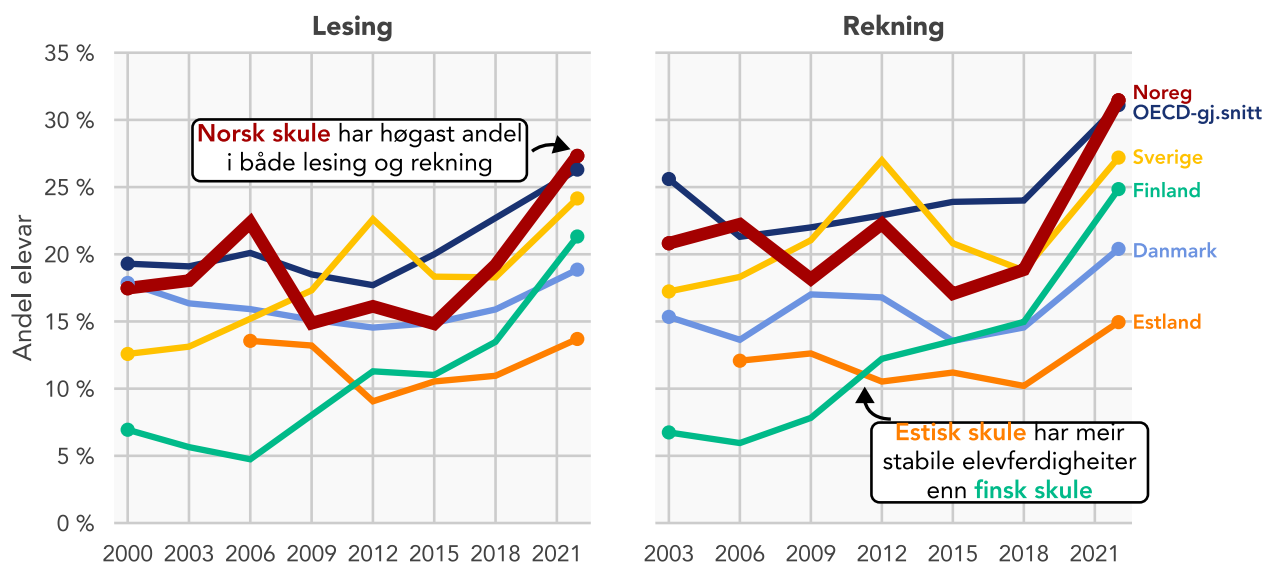
Riksrevisjonen konstaterer at Kunnskapsdepartementet og kommunane ikkje har lykkast med å redusere andelen elevar med svake lese-, skrive- og rekneferdigheiter, men at andelen heller har auka kraftig sidan 2015. Utviklinga er slik til tross for at Stortinget har auka løyvingane betydeleg til fleire satsingar som har vore grunna i ønsket om å styrkje dei grunnleggjande ferdigheitene. Svake grunnleggjande ferdigheiter etter grunnskulen kan svekkje moglegheitene elevane har til å fortsetje med vidaregåande utdanning og meistre eige liv som vaksne. Svake grunnleggjande ferdigheiter vil òg kunne svekkje evna samfunnet har til å dekkje behovet for arbeidskraft.

5.2 Staten og kommunane har ikkje lykkast med å motverke at norsk skule er ein del av ei negativ internasjonal utvikling, og lese- og rekneferdigheitene til elevane er meir svekte i Noreg enn i samanliknbare land

Noreg hadde i PISA-undersøkinga i 2022 ein høgare andel av elevar på lågaste meistringsnivå i både lesing og matematikk enn dei andre nordiske landa, Estland og gjennomsnittet av OECD-land.¹⁷ Noreg hadde òg den høgaste andelen på lågaste meistringsnivå av desse landa i 2006. Men frå 2009 til 2018 var andelen i Noreg lågare enn OECD-gjennomsnittet. Elevar i OECD-landa har i gjennomsnitt òg hatt ei negativ utvikling i lesing og matematikk dei siste ti åra, men andelen har auka meir i Noreg enn nabolanda og OECD-gjennomsnittet.

¹⁷ Sjå kapittel 10.2 for utdjuping av og kjelder for utviklinga av elevar på det lågaste meistringsnivået i lesing og rekning i Noreg og i samanliknbare land. Figur 2 og den tilhøyrande teksten over figuren er justert etter at statsråden ga sitt svar. Justeringa har ikkje hatt betydning for Riksrevisjonen sine konklusjonar.

Figur 2 Andelen elever i Noreg og samanliknbare land som har svake lese- og rekneferdigheiter på slutten av grunnskulen



Kjelde: PISA-kartlegginga

Som figuren viser, har den estiske skulen sidan 2012 hatt den lågaste andelen elever på lågaste meistringsnivå i både lesing og rekning, medan den finske skulen òg hadde låge andelar elever på lågaste meistringsnivå på 2000-talet. Finland har hatt ei negativ utvikling i elevane si meistring i lesing og rekning i grunnskulen, og andelen elever på lågaste meistringsnivå var i 2022 på nivå med dei andre nordiske landa.

Riksrevisjonen har innhenta informasjon om korleis dei statlege verkemidla vi undersøker, er utforma i utvalde samanlikningsland, som er Estland, Sverige og Danmark. Estland har vesentleg færre elever på lågaste meistringsnivå, slik figur 2 viser. Ein studie av utdanningssystemet viser at samfunnet og kvar enkelt har høge ambisjonar for og forventingar til skulegangen, og at dei ser på ei god utdanning som viktig for å lykkast. Dette samsvarer med inntrykket vi har fått gjennom møte med forskarar, lærarar og skulestyresmakter i Estland. I del 2 av dokumentet har vi beskrive utforminga av statlege tiltak i desse landa. Vi har ikkje funne teikn til at estiske, svenske eller danske styresmakter har ei vesentleg meir systematisk satsing på å utvikle elevane sine lese-, skrive- og rekneferdigheiter enn norske styresmakter har, eller at dei har utforma dei statlege verkemidla på ein vesentleg betre måte.

Allereie då læreplanverket i grunnskulen fekk ei systematisk satsing på grunnleggjande ferdigheiter gjennom Kunnskapsløftet, slo Kunnskapsdepartementet fast at det var få andre land som bruker meir pengar på utdanning enn Noreg.¹⁸ Kunnskapsdepartementet opplyste i forslaget til statsbudsjettet for 2026 at slik er det framleis. Ifølgje OECD bruker Noreg 6,2 prosent av fastlands-BNP på grunnskule- og vidaregåande utdanning, mens

¹⁸ Sjå kapittel 9 for utdyping av og kjelder for løyvingar til Kunnskapsdepartementet sine tiltak for grunnleggjande ferdigheiter.

gjennomsnittet i OECD-landa er 4,7 prosent av total BNP.¹⁹ Trass i ressursane samfunnet har brukt på norsk skule, er den ein del av den negative internasjonale utviklinga med svake grunnleggjande ferdigheiter.

Denne negative utviklinga internasjonalt tyder på at skulen står overfor ei meir krevjande oppgåve enn før. Etter Riksrevisjonen si vurdering stiller desse samfunnsendingane – som endrar kvardagen til elevane både på og utanfor skulen – store krav til Kunnskapsdepartementet si styring og tilrettelegging for at skulen skal kunne nå måla for elevane si meistring av grunnleggjande ferdigheiter.

5.3 Sjølv om Kunnskapsdepartementet har mange evalueringar og tilgang til mykje forskning, manglar det informasjon om i kva grad statlege verkemidla har bidrege til å styrkje grunnleggjande ferdigheiter

Kunnskapsdepartementet har det overordna ansvaret for at elevane får opplæring i grunnleggjande ferdigheiter, og for at Stortinget sine mål blir nådde.²⁰ Dette krev at Kunnskapsdepartementet fastset mål for dei statlege verkemidla og innhentar tilstrekkeleg informasjon om korleis desse fungerer. Samhøveprinsippet i kommunelova slår fast at departementet ikkje bør avgrense det kommunale sjølvstyret meir enn det som er nødvendig for å vareta nasjonale mål.

Med omsyn til kva som er tilstrekkeleg informasjon, peikar departementet på at innanfor enkelte områder vil det «være nødvendig med en kombinasjon av randomisert forsøk og innfløkte koblinger mellom registerdata om lærere og elever for å få relevant og pålitelig informasjon», men at dette ikkje er mogleg å gjennomføre når ordningar blir innført på likt for alle.²¹

Departementet peikar også på at staten ikkje har meint at til dømes auka timetal eller styrking av skulens ressursar «mekanisk eller uten forbehold ville styrke de grunnleggende ferdighetene», men at kommunane òg har ansvar for at gjennomføringa skjer i samsvar med forskning og erfaring.

Riksrevisjonen er einig med departementet i at det som regel ikkje vil la seg gjere å isolere effektar frå enkelttiltak, men vi meiner at ein variert bruk av metodar likevel kan belyse verknader for opplæringa og læring på ulike måtar. Vi er òg einige med departementet i at reguleringar og endra ressursbruk *ikkje* mekanisk og utan atterhald vil gi ønskt effekt. Riksrevisjonen legg til grunn at informasjon om dei statlege verkemidla er nødvendig.

¹⁹ OECD (2025). s. 6. SSB har peikt på at Noreg ikkje bruker total BNP som alle andre, men fastlands-BNP, som både gir fordelar og ulemper. Byrået har vurdert at denne måten å samanlikne oss med andre land ikkje lenger gir et godt bilde av ressursane som samfunnet kan bruke på for eksempel utdanning. Dette fordi fastlands-BNP ikkje inkluderer «dei evigvarande» og stabile formuesinntektene Noregs har frå utlandet. Dersom Noreg hadde brukt total BNP ville det endra på vår plass i den internasjonale rangeringa, men det ville samstundes gi mindre stabilitet og vanskar med fortolkning. Jf. Wass, K. Å. Borgås, F. (2025). s. 26–27.

²⁰ Sjå kapittel 14 for utdjujing av og kjelder for revisjonskriterium.

²¹ Kunnskapsdepartementet (2026b).

Riksrevisjonen vurderer derfor at informasjon om verknader er grunnlaget for læring om og forbedring av statlege verkemiddel.

Stortinget gav i 2025 regjeringa lov til å opprette eit individregister over barn i barnehage og grunnskule, som har som formål å bringe fram eit meir heilskapleg og presist bilete av barn si deltaking og utviklinga i sektoren.²² Dette kan gi betre kunnskap om effektar av ulike tiltak og styrke departementet si styring av statlege verkemiddel.

Departementet viser til at det tidlegare har peika på at det har stått overfor eit styringsparadoks sidan Kunnskapsløftet, der det er lærarane som må endre sjølve opplæringa på grunnleggjande måtar for å få effekt på kor mykje elevane lærer, men staten har avgrensa moglegheiter til å styre dette.²³ Departementet trekk også fram overfor Riksrevisjonen at dersom det hadde hatt mykje informasjon om korleis kommunane tar i bruk dei statlege verkemidlane, ville «mye av informasjonen ha begrenset verdi da staten ikke har styringsrett over kommunene».²⁴

Riksrevisjonen vurderer at sjølv om staten ikkje direkte kan styre korleis lærarane gjennomfører opplæringa, så har det vesentleg betydning *kor godt* dei statlege verkemidla – til dømes læreplanar, etter- og vidareutdanning og krav til tilpassa og intensiv opplæring – legg til rette for at lærarstanden faktisk kan forbedre opplæringa.

5.3.1 Læreplanverket

Læreplanane i skulen, som Kunnskapsdepartementet fastset i forskrift, er reformert to gonger etter tusenårsskiftet – gjennom Kunnskapsløftet (LK06) og Fagfornyinga (LK20).²⁵ Ei viktig grunngeving for Kunnskapsløftet var å betre opplæringa i grunnleggjande ferdigheiter. Stortinget har i fleire omgangar ønskt å auke timetalet på 1.–4. trinn.

I LK06 gav Kunnskapsdepartementet grunnleggjande ferdigheiter ein sjølvstendig plass i alle læreplanar og på alle trinn. Dette skulle gi meir systematisk opplæring i lesing, skriving og rekning.

LK20 gav i tillegg ein sjølvstendig plass til grunnleggjande ferdigheiter i den delen av læreplanverket som legg rammene for alle læreplanar og opplæring, og som blir kalla overordna del. Læreplanane blei òg reformerte slik at prioriteringa av lesing, skriving og rekning kom tydelegare fram, og slik at det blei betre ansvarsfordeling mellom faga og ei klarare beskriving av relevansen til ferdigheitene i faga.

Kunnskapsdepartementet har valt å gjennomføre omfattande evalueringsprogram for begge reformene.²⁶ Departementet har gjennomført eit evalueringsprogram for LK06 sitt bidrag til systematisk opplæring i grunnleggjande ferdigheiter. Evalueringsprogrammet, som blei avslutta i 2012, viste at læreplanane ikkje gav tilstrekkeleg systematisk opplæring

²² Lovvedtak 69, jf. Prop. 131 L (2024-2025) og Innst. 374 L (2024-2025).

²³ Meld. St. 21 (2016-2017). s. 11.

²⁴ Kunnskapsdepartementet (2026b).

²⁵ Sjå kapittel 11 for utdyping av og kjelder for Kunnskapsløftet og innføring av ei systematisk satsing på grunnleggjande ferdigheiter.

²⁶ Sjå kapittel 12.1 for utdyping av og kjelder for arbeidet til Kunnskapsdepartementet med læreplanar.

i lesing, skriving og rekning. Kunnskapsdepartementet valde derfor å forbetre dei grunnleggjande ferdigheitene sin plass i læreplanane i fleire omgangar, som vi beskriv i kapittel 12.1.1.

Etter timetalsaukane i 2002, 2004, 2005 og 2008 har Kunnskapsdepartementet ikkje innhenta informasjon om aukane på ein effektiv måte har bidrege til å betre opplæringa i lesing, skriving og rekning.²⁷ Kunnskapsdepartementet har i intervju med Riksrevisjonen peika på at andelen med svake lese- og rekneferdigheiter, målt gjennom nasjonale og internasjonale kartleggingar, blei redusert i åra etter aukane, men understreka at den negative utviklinga det siste tiåret òg skjedde med det same timetalet.

Evalueringa av Fagfornyinga har ikkje undersøkt endringane i læreplanverket om grunnleggjande ferdigheiter. Kunnskapsdepartementet ville at evalueringa skulle gi ny kunnskap om læreplanverket blei fornya i tråd med måla for Fagfornyinga og vurdere kvalitet og verknader. Departementet ville ha ei uhilda, objektiv og ekstern evaluering og overlét til et programstyre å velje kva tema dei ville undersøkje innanfor oppdraget om å vurdere om fornyinga var i samsvar med måla som blei satt i fagfornyingsmeldinga.

Riksrevisjonen meiner at Kunnskapsdepartementet manglar tilstrekkeleg informasjon om aukane i timetal og endringane gjennom Fagfornyinga har styrkt opplæringa i grunnleggjande ferdigheiter.

5.3.2 Tilpassa opplæring

Det har lenge vore eit overordna prinsipp at opplæringa skal vere tilpassa dei ulike føresetnadene og behova til elevane innanfor ramma av fellesskapen og den ordinære undervisninga. Dette er forankra i ei føresegn i opplæringslova. Kunnskapsdepartementet tok òg initiativ til ei langsiktig og målretta satsing på tilpassa opplæring då læreplanane i grunnskulen var gjenstand for eit systematisk arbeid med grunnleggjande ferdigheiter.²⁸ Vi har ikkje undersøkt tilpassing av opplæring i form av vedtak om individuelt tilrettelagd opplæring.²⁹

Mange elevar i norsk skule har hatt meir behov for tilpassing enn det opplæringa har gitt dei.³⁰ Både NOU 2009: 18 *Rett til læring* og ekspertgruppa frå 2018 for barn og unge med behov for særskild tilrettelegging kom fram til at rundt 20 prosent av elevane ikkje har tilstrekkeleg utbytte av opplæringa og har behov for meir tilrettelegging. Skulen var «tilpasset en gjennomsnittselev som ikke finnes», konkluderte utvalet i NOU-en. Ekspertgruppa meinte at kunnskapen om verknader av tilpassa opplæring var relativt avgrensa. Skulen har ei krevjande oppgåve med å gi opplæring tilpassa dei ulike føresetnadene og behova til elevane. Ifølgje sluttevalueringa av Kunnskapsløftet (LK06) frå 2012 opplevde majoriteten av lærarane dei intervjuja, at tilpassing av opplæringa var tilnærma umogleg å oppnå innanfor dei rammene dei hadde. Ei evaluering frå 2008, som var blant dei sluttevalueringa bygde på, kom til at tilpassa opplæring i dei ulike

²⁷ Sjå kapittel 12.2 for utdjuping av og kjelder for arbeidet til Kunnskapsdepartementet med timetalsauke.

²⁸ Sjå kapittel 11.3.1 for meir informasjon om dette.

²⁹ Sjå kapittel 2 for meir informasjon om avgrensingar av undersøkinga vår.

³⁰ Sjå kapittel 12.3 for meir informasjon om arbeidet til Kunnskapsdepartementet med tilpassa opplæring.

dokumenta i Kunnskapsløftet var uklart definert, bygde på lite forskning og gav skulane og lærarane få haldepunkt for korleis dei skulle gi betre tilpassa opplæring enn før.

I 2008 sørjde departementet for at det blei utarbeidd rettleiarar for tilpassa opplæring, etter ei erkjenning av at kommunar og skular hadde behov for råd og rettleiing om tilpassa opplæring i praksis, særleg knytt til grunnleggjande ferdigheiter.

Då Kunnskapsdepartementet i 2016 informerte Stortinget om at dei ønskte å fornye læreplanverket i Kunnskapsløftet, Fagfornyinga (LK20), vurderte dei ikkje i fagforningsmeldinga behovet for at læreplanverket skulle leggje til rette for at skular og lærarar kan gi meir tilpassa opplæring. Retningslinjene for utforminga av læreplanane klargjorde at kompetansemåla først og fremst skulle leggje til rette for tilpassa opplæring gjennom lokalt handlingsrom. Departementet sørjde for ein ny overordna del av læreplanverket, og denne fekk ein meir omfattande omtale av tilpassa opplæring enn den delen som gjaldt for LK06. Evalueringa av Fagfornyinga (LK20) gav departementet informasjon om at opplæringa generelt hadde fått fleire arbeidsformer der elevane er aktive og at færre, meir opne kompetansemål hadde auka moglegheitene for lokal tilpassing. Evalueringa gav òg informasjon om at det fanst ei spenning mellom læreplanane sine ambisiøse mål og ei mangfaldig elevgruppe med ulike utfordringar. Evalueringa fann få døme på at skulane hadde funne nye løysingar for denne spenninga.

Ny opplæringslov frå 2024 endra ikkje rammene for plikta til å gi tilpassa opplæring, men Kunnskapsdepartementet har sidan 2024 innført eit program for praktisk læring. Dette kan leggje til rette for at elevane får opplæring som er meir tilpassa føresetnader og behov.

Kunnskapsdepartementet forsterka satsinga på tilpassa opplæring i 2009 ved å foreslå ei lovfesta plikt til tidleg innsats, angitt som intensiv opplæring frå 2018, for elevar som blir hengande etter i lese-, skrive- og rekneopplæringa, og som har behov for ekstra støtte og oppfølging. Stortinget vedtok lovforslaga. Departementet har likevel avgrensa informasjon om korleis skulane forhold seg til denne plikta, og i kva grad ho har bidrege til å styrkje elevane sine grunnleggjande ferdigheiter.

I læringskulturmeldinga frå 2004 innførte Kunnskapsdepartementet eit anna tiltak for å auke skulane si moglegheit til å tilpasse opplæringa: Kommunane fekk fleksibilitet til å omdisponere 25 prosent av timane i eitt eller fleire fag for ein elev til opplæring i andre fag.³¹ Evalueringar som blei gjennomførte før Fagfornyinga, kom til at moglegheita var lite brukt og lite fleksibel. Kunnskapsdepartementet har ikkje informasjon om den avgrensa bruken av dette handlingsrommet kjem av at tiltaket har liten verdi for skulane når dei skal tilpasse opplæringa til elevane sine føresetnader og behov.

Kunnskapsdepartementet har sett i verk mange tiltak for å leggje til rette for ei opplæring som er meir tilpassa føresetnadene og behova til elevane. Men ein fellesnemnar for desse er at det er lite kjent om desse har endra skulekvardagen til elevane på ein slik måte at dei kan utvikle dei grunnleggjande ferdigheitene sine på ein meir effektiv måte. Evalueringa av Fagfornyinga gav likevel viktig informasjon om område der læreplanane bidreg til meir

³¹ Sjå kapittel 11.3.2 for meir informasjon om dette.

tilpassing, og område der dei har uløyste spenningar. Etter Riksrevisjonen si vurdering burde Kunnskapsdepartementet ha sikra seg meir informasjon om korleis dei ulike tiltaka for tilpassa opplæring bidreg til å styrkje opplæringa i lesing, skrivning og rekning.

5.3.3 Etter- og vidareutdanning

Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har peika på at systematisk og langsiktig etter- og vidareutdanning av lærarar er sentralt for utviklinga av ein betre grunnskule.³² Slik kompetanseutvikling skal bidra til å nå nasjonale mål.

Kunnskapsdepartementet meinte at den langsiktige og målretta satsinga på tilpassa opplæring ville krevje tiltak for å betre kompetansen til lærarane.³³ Læreplanverket i Kunnskapsløftet har òg gitt lærarane metodefridom og fleire opplæringstimar, noko som igjen auka forventningane til kompetansen deira. Å bruke den statlege kartlegginga av grunnleggjande ferdigheiter til å gi meir tilpassa opplæring kravde òg auka kompetanse hos lærarar og leiarar i skulen.

Departementet har sørgt for at lærarane har fått tilgang til rettleiarar om mellom anna tilpassa opplæring og læreplantolking for å gjennomføre satsing på grunnleggjande ferdigheiter i Kunnskapsløftet.³⁴ I tillegg har departementet hatt ei stor satsing på etter- og vidareutdanning.³⁵ Til dømes har dei sidan 2014 brukt meir enn 22 milliardar 2025-kroner på å støtte vidareutdanningstilbodet for lærarar i grunnskulen og vidaregåande skule.

Riksrevisjonen si undersøking viser at lærarane sitt behov for rettleiing i korleis dei gjennomfører og planlegg opplæringa, har vore stort. Under behandlinga av Ludvigsen-utvalet si utgreiing om framtidens skule i 2016 fekk Kunnskapsdepartementet fleire høyringsinnspel som peika på at ikkje alle kjenner til rettleiarane, og at det varierer kor mykje dei blir brukte. Utvalet la vekt på at overordna læreplanar gir eit auka behov for rettleiing.

Evalueringsprogrammet for Fagfornyninga har ikkje gitt meir informasjon om det nye læreplanverket eller rettleiarar legg betre til rette for at skulane og lærarane kan tilpasse opplæringa si til elevane sine føresetnader og behov, som igjen er viktig for å styrkje grunnleggjande ferdigheiter. Kunnskapsdepartementet har òg i liten grad evaluert satsinga på etter- og vidareutdanning, og korleis dette bidreg til å styrkje og tilpasse opplæringa og dei grunnleggjande ferdigheitene.

I 2025 gav Kunnskapsdepartementet Utdanningsdirektoratet i oppdrag å oppsummere arbeidet med tilpassa opplæring og tidleg innsats, og foreslå tiltak for å følgje opp utfordringar.³⁶ Utdanningsdirektoratet skreiv i svaret sitt, som kom i mars 2026, at elevane sine behov har blitt meir samansette dei siste åra, og at dette tilseier at fleire enn tidlegare

³² Sjå kapittel 14 for utdjuping av og kjelder for revisjonskriterium.

³³ Sjå kapittel 11 for meir informasjon om rolla til kompetanseutviklinga for Kunnskapsløftet si satsing på grunnleggjande ferdigheiter.

³⁴ Sjå kapittel 12.1.2 for meir informasjon om arbeidet til Kunnskapsdepartementet med rettleiarane til læreplanane.

³⁵ Sjå kapittel 12.4 for meir informasjon om arbeidet til Kunnskapsdepartementet med etter- og vidareutdanning.

³⁶ Sjå kapittel 12.3.3 for meir informasjon om arbeidet til Kunnskapsdepartementet med innrettinga av plikta til intensiv opplæring.

kan ha behov for tilpassingar. Ifølgje direktoratet opplevde òg 7 av 10 skuleleiarar at dei har måtta velje kva lovkrav dei kan klare å innfri, for å halde budsjetta.

Utdanningsdirektoratet kom fram til at lokale økonomiske rammevilkår har gjort det krevjande å realisere ambisjonane, og tilrådde Kunnskapsdepartementet å sjå heilskapleg på rammevilkåra. Direktoratet ville sjølv forbetre rettleiaren for tilpassa opplæring ved å operasjonalisere kva det inneber å gi elevane ei opplæring som gir dei «tilfredsstillende utbytte», og tilby støtte til kommunar med mangelfulle system for tidleg innsats.

Informasjon om elevane får tilstrekkeleg tilpassa opplæring, og om lærarane har eit etter- og vidareutdanningstilbod som faktisk styrkjer kompetanse som er viktig for ei målretta satsing på grunnleggjande ferdigheiter, er viktig for å kunne tilpasse staten sine krav til kommunane, rettleiing til lærarane og tilbod om kompetanseutvikling. Etter Riksrevisjonen si vurdering manglar departementet informasjon til å drive krav, rettleiing og tilbod vidare fram slik at skulen kan styrkje elevane sine lese-, skrive- og rekneferdigheiter.

5.3.4 Oppfølgingsordninga

Styringsreforma Kunnskapsløftet (2003–2008) gav kommunane større ansvar og handlefridom. Kunnskapsdepartementet oppretta i 2009 ei statleg ordning, Rettleiarkorpset, som på ein systematisk måte skulle støtte kommunar som har mange elevar med svake lese- og rekneferdigheiter.³⁷ Denne ordninga er frå 2017 kjend som Oppfølgingsordninga. Ordninga skal bidra til at kommunar med svake resultat over tid sjølve får tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å utvikle kvaliteten på opplæringa.³⁸

Kunnskapsdepartementet har evaluert ordninga fleire gonger i dei 17 åra ho har eksistert. Arbeidet med å styrkje kommunane med dei svakaste resultatane har særleg vore evaluert i perioden 2019–2026 gjennom eit evalueringsprogram. Ordninga blei òg evaluert i 2013. Riksrevisjonen sin gjennomgang av evalueringane viser at desse ikkje har gitt Kunnskapsdepartementet informasjon om ordninga har bidrege til å styrkje elevane sine grunnleggjande ferdigheiter.

Riksrevisjonen meiner at Kunnskapsdepartementet burde hatt informasjon om staten si ordning for kommunar med svake resultat over tid bidreg til å styrkje opplæringa i grunnleggjande ferdigheiter i desse kommunane. Etter Riksrevisjonen si vurdering vil slik informasjon vere viktig for departementet si styring på eit område som gjeld grenseoppgangen mellom ansvaret og handlefridommen kommunane har.

5.3.5 Samla evaluering og vurdering

Kunnskapsdepartementet skal ha eit rammeverk som fremjar kvalitet i opplæringa.³⁹ Eit slikt rammeverk er sentralt for å nå måla som er sette for grunnskulen. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har støtta at Kunnskapsdepartementet har ein strategi for å klargjere og konkretisere nasjonale mål for å sikre samsvar mellom mål og verkemiddel.

³⁷ Sjå kapittel 12.5 for meir informasjon om arbeidet til Kunnskapsdepartementet med Oppfølgingsordninga.

³⁸ Sjå kapittel 14 for utdjuping av og kjelder for revisjonskriterium.

³⁹ Sjå kapittel 14 for utdjuping av og kjelder for revisjonskriterium.

Kunnskapsdepartementet gjennomførte i perioden 2003–2008 eit systemskifte i grunnskulen.⁴⁰ Dette skulle leggje til rette for å satse på grunnleggjande ferdigheiter. Kommunane og skulane skulle få større ansvar for å organisere opplæringa, for dermed å auke kvaliteten på opplæringa. Ifølgje departementet kravde dette mellom anna læreplanar med systematisk opplæring i grunnleggjande ferdigheiter og metodefridom for lærarane, ei langsiktig og målretta satsing på tilpassa opplæring og statleg kartlegging av elevane sine ferdigheiter. I tillegg var det nødvendig å styrkje lærarane sin kompetanse.

Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet får årleg mellom 40 og 50 forskings-, evaluerings- og kartleggingsrapportar.⁴¹ Desse rapportane har likevel ikkje gitt Kunnskapsdepartementet informasjon om systemskiftet har gitt betre styring av grunnskulen, eller om sentrale statlege verkemiddel samla har gitt ei formålstenleg og effektiv satsing på grunnleggjande ferdigheiter.

Overfor Riksrevisjonen trekkjer Kunnskapsdepartementet fram at det er vanskeleg å måle effektar av ulike tiltak og finne årsaker til den negative utviklinga. Departementet peikar på at styringa av grunnskulen er kompleks, men trekkjer fram at det vil at tiltak skal vere kunnskapsbaserte. Departementet prioriterer òg tiltak ut frå samfunnsendingar som påverkar skulen, og peikar dessutan på at det har teke initiativ til å finne årsaker til utviklinga gjennom eigne analysar og andre kunnskapsmiljø. Departementet vil framheve analysen av status, moglege årsaksforklaringar og tiltak i praktisk skule-meldinga.⁴²

Kunnskapsdepartementet viser til ein kraftig auke i midlar til og tal på publikasjonar innan utdanningsforskning. Finansieringa av slik forskning blei meir enn tredobla mellom 2007 og 2021, og talet på publikasjonar har auka med 149 prosent i perioden 2011–2023.

Statsforvaltaren skal føre tilsyn med at kommunane sørgjer for at

- opplæringa følgjer forskriftsfesta mål, prinsipp og læreplanar
- elevane får tilpassa opplæring
- lærarane følgjer med på om ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa
- om dei som står i fare for å ikkje ha forventa progresjon i lesing, skriving og rekning, får intensiv opplæring

Ei oversikt over omfanget av manglande etterleving av regelverket kan gi departementet indikasjonar på at elevane ikkje får god nok opplæring og at kommunane har problem med å bruke desse statlege verkemidla etter intensjonen.⁴³ Informasjon frå statsforvaltarane sine tilsyn har ikkje gitt Kunnskapsdepartementet oversikt over om krava frå staten bidreg til å styrkje opplæringa.

Dei statlege verkemidla vi har undersøkt, har tydelege bindingar seg imellom. Trass i at det finst mykje utdanningsforskning, manglar Kunnskapsdepartementet etter Riksrevisjonen si oppfatning informasjon om korleis tiltaka verkar saman. Dette vil redusere moglegheita

⁴⁰ Sjå kapittel 11 for meir informasjon om systemskiftet i grunnskulen og satsinga som då blei gjort for å arbeide systematisk med å styrkje dei grunnleggjande ferdigheiter.

⁴¹ Sjå kapittel 12.6.1 for meir informasjon om dette.

⁴² Kunnskapsdepartementet (2026b).

⁴³ Sjå kapittel 12.6.2 for meir informasjon om tilsyn og læring frå dei.

departementet har til å vurdere om tiltaka for grunnleggjande ferdigheiter saman er tilstrekkeleg eigna og effektive, og sørgje for heilskapleg styring.

5.4 Kunnskapsdepartementet har informasjon om svakheiter i lærarnorma og nasjonale prøver, men har i liten grad teke initiativ til å forbetre desse

5.4.1 Lærarnorma

Utgangspunktet for styringsreforma Kunnskapsløftet var at kommunane skulle ha handlefridom til å organisere opplæringa slik at ho skulle vere pedagogisk forsvarleg, og lærarane skulle nyttast meir effektivt.⁴⁴ Det vil seie at kommunane og skulane sjølve skulle regulere tettleiken av lærarar i klasseromma, så lenge det gav god opplæring. Gjennom endringar i opplæringslova i 2013 gav Stortinget Kunnskapsdepartementet høve til å regulere eit forholdstal mellom elevar og lærarar i ei forskrift.⁴⁵ Departementet ville vente med å innføre dette til dei hadde meir forskingsbasert kunnskap om effektar og konsekvensar. Frå 2015 hadde departementet eit pågåande forskingsprosjekt, som vi beskriv i kapittel 13.1.

Stortinget vedtok sjølv i 2018, basert på eit budsjettforlik, kva lærarnorma skulle vere, og Kunnskapsdepartementet innførte denne norma frå 2018.⁴⁶ Stortinget la vekt på at Kunnskapsdepartementet skulle evaluere norma undervegs. Då Kunnskapsdepartementet innførte forskrifta, var målet at norma mellom anna skulle bidra til at elevane utviklar betre grunnleggjande ferdigheiter. Innføringa av norma fekk verknader for gjennomføringa av forskingsprosjektet til departementet.

Sluttrapporten frå evalueringsprogrammet for lærarnorma kom i 2022. Forskarane bak rapporten kom fram til at norma ikkje hadde endra trivselen og læringa til elevane, og at dette samsvarer med tidlegare forskning. I tillegg kom dei fram til at norma heller ikkje har hatt noko å seie for sjølvrapportert tidspress, trivsel og fråvær blant lærarane. I intervju og spørjeundersøkinga gav lærarar likevel uttrykk for at lærartettleik er viktig for klasseleiinga deira, som tilpassing av opplæringa.

Sluttrapporten peika òg på at manglande effektiv utnytting av ekstra lærarar kan påverke om norma gav betre læring, ettersom nyare studiar har vist at organisering og lærarane sin kompetanse avgjer om høgare tettleik av lærarar gir effekt.

Lærarnorma hadde hatt størst effekt som bemanningsnorm på skular som har færre sosiale og faglege utfordringar. Kommunar har gjerne fordelt færre ressursar til slike skular fordi dei ofte har teke omsyn til levekår i nærområda. Forskarane vurderer at dette kan ha ført til at norma har hatt mindre effekt, ettersom det er vanskelegare å heve skuleprestasjonar som allereie er på eit høgt nivå. Dette vil seie at dei skulene som hadde

⁴⁴ Sjå kapittel 11.3.2 for meir informasjon om handlingsrommet til å fastsetje lærartettleik som Kunnskapsdepartementet vill gi kommunane.

⁴⁵ Sjå kapittel 14 for utdjuping av og kjelder for revisjonskriterium.

⁴⁶ Sjå kapittel 13.1 for meir informasjon om arbeidet til Kunnskapsdepartementet med norma for lærartettleik.

lågast lærartettleik, og som dermed fekk tilført ekstra lærarar, i utgangspunktet hadde gode skuleresultat. Departementet registrerer funna i evalueringa.

Opplæringslovutvalet tilrådde i 2019 å bruke midlane som gjekk til å finansiere lærarnorma, meir målretta på tiltak som gav betre tilpassa opplæring. Då regjeringa foreslo ny opplæringslov i 2023, signaliserte lova heller at Kunnskapsdepartementet etter kvart skulle følgje opp evalueringa på ein eigna måte, og då vurdere behovet for å endre norma.

Kunnskapsdepartementet ønskte å vente på tilrådingane frå kommunekommisjonen før dei eventuelt ville vurdere lærarnorma på nytt. Kommisjonen kom med sine tilrådingar om lærarnorma i januar 2026. Fleirtalet i kommunekommisjonen vurderte at norma burde opphevast eller flyttast frå skule- til kommunenivå for å vareta barnets beste, nasjonale mål og effektiv ressursbruk.

Kunnskapsdepartementet slo fast før innføringa av norma at dei ønskte meir forskingsbasert kunnskap om effektar og konsekvensar. Stortinget ønskte òg at Kunnskapsdepartementet skulle evaluere norma. Riksrevisjonen merkar seg at norma ifølgje evalueringane ikkje har bidrege til å styrkje opplæringa på ein effektiv måte. I 2026 er det fire år sidan sluttrapporten frå evalueringsprogrammet kom. Lærarnorma er grundig evaluert, og departementet har fått tilrådingar frå både opplæringslovutvalet og kommunekommisjonen. Derfor bør Kunnskapsdepartementet etter Riksrevisjonen si vurdering no vurdere om lærarnorma er innretta på ein formålstenleg måte for å bidra til ei pedagogisk forsvarleg opplæring, og rapportere denne vurderinga til Stortinget.

5.4.2 Nasjonale prøver

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet – der nasjonale og internasjonale kartleggingar gir informasjon om grunnleggjande ferdigheiter – skal bidra til utvikling av kvalitet i grunnskulen og leggje til rette for informerte avgjerder på alle nivå.⁴⁷ Dette er først og fremst ein utviklingsreiskap lærarane, skulane og kommunane skal bruke for å kunne gi tilpassa opplæring. I tillegg skal systemet dekkje behovet nasjonale styresmakter har for informasjon, og vere eit viktig grunnlag for at statsforvaltarane kan identifisere svikt i opplæringa.

Då Kunnskapsdepartementet i perioden 2003–2008 gjennomførte eit systemskifte og satsa på grunnleggjande ferdigheiter, vurderte Kunnskapsdepartementet at systemet la grunnlag for at kommunane kunne få eit tydeleg ansvar for opplæringa og meir handlefridom.⁴⁸

Eit tydeleg funn i evalueringar av nasjonale prøver er at informasjonen har hatt avgrensa nytte for lærarane i arbeidet med å gi elevane meir tilpassa opplæring.⁴⁹ Evalueringane

⁴⁷ Sjå kapittel 14 for utdjuing av og kjelder for revisjonskriterium.

⁴⁸ Sjå kapittel 11 for meir informasjon om systemskiftet og den systematiske satsinga på å styrkje grunnleggjande ferdigheiter.

⁴⁹ Sjå kapittel 13.2 for meir informasjon om arbeidet til Kunnskapsdepartementet med den statlege kartlegginga av grunnleggjande ferdigheiter.

viser òg at skulane og lærarane må ha meir rettleiing for å kunne nyttiggjere seg informasjonen. Ei av evalueringane fann dessutan at det var lite kunnskap om korleis Kunnskapsdepartementet har brukt nasjonale prøver som styringsinformasjon. Kunnskapsdepartementet opplever sjølv at nasjonale prøver er nyttige som styringsinformasjon, og at dei internasjonale kartleggingane over tid har vore viktige i utviklinga av skulen. Ei spørjeundersøking frå 2023 viste òg at mange grunnskuleleiarar opplevde at nasjonale prøver var nyttige for dei.

Forskarar frå Frisch-senteret har avdekt at informasjonen om resultatane på nasjonalt nivå har vore feil – endringar i elevane sine ferdigheiter over tid har vore lite synlege i tala – og at elevar har blitt plasserte på feil meistringsnivå i perioden 2014–2021. Ein ikkje-fagfelleverdert rapport frå ein av forskarane viser at omtrent 9 og 10 prosent av elevane på 8. trinn som skulle ha vore plassert på dei to lågaste meistringsnivåa i rekning i høvesvis 2020 og 2021, feilaktig blei plasserte på eit høgare nivå. Styringsinformasjonen frå nasjonale prøver har derfor vore feil, og lærarar har i mange tilfelle måtta tilpasse opplæringa basert på feilkategorisering av elevane sitt meistringsnivå. Men lærarar har fleire kjelder til å vurdere elevane sitt meistringsnivå.

Informasjonen frå nasjonale prøver spelar ei sentral rolle for å gjere kommunane, skulane og lærarane i stand til å ta det auka ansvaret for å gi god og tilpassa opplæring og styrkje elevane sine grunnleggjande ferdigheiter. Evalueringane viser at prøvene gir låg nytte for lærarane. Etter Riksrevisjonen si oppfatning har nasjonale prøver dermed ikkje hatt ei like sentral rolle i å styrkje det lokale arbeidet med elevane sine grunnleggjande ferdigheiter som intensjonen tilsa. Det er òg uheldig at Kunnskapsdepartementet har hatt feil styringsinformasjon frå nasjonale prøver i perioden der internasjonale kartleggingar har vist at det har vore ei negativ utvikling i elevane sine lese- og rekneferdigheiter. Dette kan ha bidrege til at den negative utviklinga i grunnleggjande ferdigheiter har blitt undervurdert.

I praktisk skule-meldinga frå 2024 vurderte Kunnskapsdepartementet at dei ville utvikle læringsstøttande prøver i lesing og matematikk og slo fast at prøvene skulle ha eit tydeleg og avgrensa formål, ikkje dobbelt formål, slik dei nasjonale prøvene har hatt. Korleis kommunane skulle få informasjon om grunnleggjande ferdigheiter utan å påverke formålet om at dei nye prøvene skulle vere læringsstøttande, måtte greiast ut vidare. Nasjonale prøver skulle behaldast inntil dei nye prøvene var klare.

Riksrevisjonen merkar seg at Kunnskapsdepartementet har brukt mange år på å komme fram til at det er nødvendig å leggje om kartlegginga av nasjonale prøver. Derfor er det positivt at Kunnskapsdepartementet for tida tek tak i at nasjonale prøver har hatt avgrensa nytte for lærarane, og vurderer den nasjonale styringsinformasjonen om elevane sine grunnleggjande ferdigheiter.

6 Tilrådingar

Riksrevisjonen tilrår at Kunnskapsdepartementet styrkjer den systematiske satsinga på grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skrivning og rekning gjennom i større grad å

- sørge for målretta evalueringar og forskingsprogram som i større grad enn i dag gir informasjon om kor langt og korleis verkemidla er tekne i bruk lokalt og om kva bruk som gir best resultat
- sørge for at relevant forskingsbasert kunnskap om undervising, læring og god praksis blir formidla slik at kunnskapen når heilt ut i klasserommet
- undersøkje kva effektar endringar i statlege verkemiddel har på læring
- forbetre dei statlege verkemidla som legg til rette for at kommunane og lærarane kan gjere reelle endringar i opplæringa, der departementet har god informasjon om svakheiter ved dei statlege verkemidla
- gjere større og heilskaplege vurderingar av korleis departementet innrettar sentrale statlege verkemiddel, for å arbeide meir systematisk med dei mest sentrale måla for skulesektoren

7 Svar frå statsråden

Dokument 3:17 (2025–2026) *Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane* blei sendt til kunnskapsministeren. Riksrevisjonen sitt brev til statsråden følgjer i vedlegg 1. Svaret frå kunnskapsministeren følgjer i vedlegg 2.

8 Fråsegn frå Riksrevisjonen om svar frå statsråden

Riksrevisjonen har ingen fleire merknader.

Saka blir send til Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonen sitt møte 3. juni 2026

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Solveig Horne

Rigmor Aasrud

Nils T. Bjørke

Tom-Christer Nilsen

Jens A. Gunvaldsen

Del 2: Riksrevisjonen sitt faktagrunnlag

9 Stortinget har løyvd store midlar til Kunnskapsdepartementet sine tiltak for å styrkje grunnleggjande ferdigheiter

Allereie då grunnskulen fekk ein systematisk satsing gjennom læreplanverket på grunnleggjande ferdigheiter, som blei stadfesta i 2004, slo Kunnskapsdepartementet fast at det var få andre land som brukte meir pengar på utdanning (som inkluderer meir enn grunnskule) enn Noreg.⁵⁰ Kunnskapsdepartementet opplyste i forslaget til statsbudsjettet for 2026 at slik er det framleis.⁵¹ Utdanningsrekneskapan frå SSB, sist publisert i 2019, viste at grunnskulen kosta 88,8 milliardar 2019-kroner å drifte kvart år, noko som svarer til 110,4 milliardar 2025-kroner.⁵² Ifølgje OECD bruker Noreg 6,2 prosent av BNP på grunnskule- og vidaregåande utdanning, mens gjennomsnittet i OECD-landa er 4,7 prosent.⁵³

Figur 3 gir ei oversikt over den auka ressursbruken, i form av årlege verknader på lærarårsverk og på løyvingane over statsbudsjettet, som dei tiltaka i satsinga på grunnleggjande ferdigheiter, som Riksrevisjonen undersøker, har ført med seg. Tiltaka vil kunne ha hatt verknad på andre delar av skulen sitt mandat enn grunnleggjande ferdigheiter. Stortinget finansierer opplæringa i grunnskulen gjennom rammefinansiering og tilskotsordningar, som du kan lese meir om i kapittel 14.

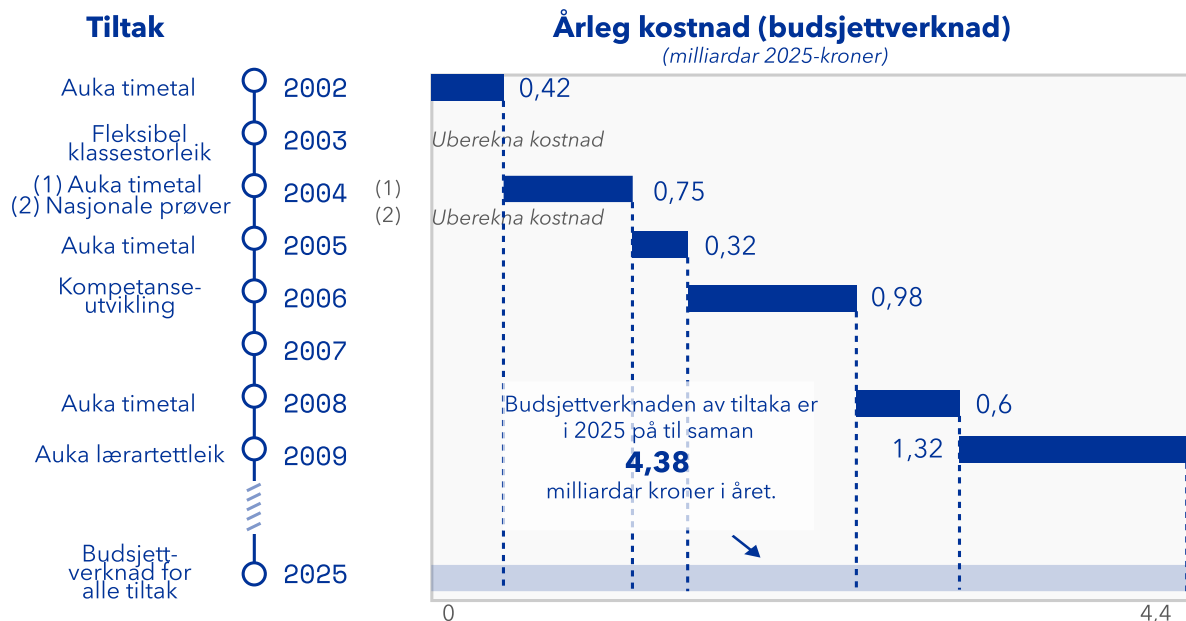
⁵⁰ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 16.

⁵¹ Prop. 1 S (2012–2013). s. 278.

⁵² SSB (2021).

⁵³ OECD (2025). s. 6. SSB har peikt på at Noreg ikkje bruker total BNP som alle andre, men fastlands-BNP, som både gir fordelar og ulemper. Byrået har vurdert at denne måten å samanlikne oss med andre land ikkje lenger gir et godt bilde av ressursane som samfunnet kan bruke på for eksempel utdanning. Dette fordi fastlands-BNP ikkje inkluderer «dei evigvarande» og stabile formuesinntektene Noregs har frå utlandet. Dersom Noreg hadde brukt total BNP ville det endra på vår plass i den internasjonale rangeringa, men det ville samstundes gi mindre stabilitet og vanskar med fortolking. Jf. Wass, K. Å. Borgås, F. (2025). s. 26-27.

Figur 3 Anslag over verknader av auka løyvingar til dei undersøkte statlege verkemidla



Kjelde: Sjå vedlegg 8

Stortinget har auka dei årlege løyvingane til drift med om lag 4,3 milliardar 2025-kroner for å finansiere Kunnskapsdepartementet sine tiltak i perioden 2002–2009 som mellom anna skulle styrkje grunnleggjande ferdigheiter. Fram til 2026 utgjer dette kumulativt om lag 84 milliardar 2025-kroner. Kunnskapsdepartementet har ikkje berekna korleis satsingane har påverka behovet for fleire lærarar i skulen eller behov for kompetansetiltak, bortsett frå den første timetalsauken i 2002. Grunnlaget for berekningane våre er budsjettdokumenta frå Kunnskapsdepartementet og Stortinget si behandling, og vi har ikkje inkludert tiltak som vi ikkje kan knyte direkte til satsinga på grunnleggjande ferdigheiter.

Departementet har opplyst om at det sidan har vore avgrensa omfang på endringar i løyvingane til dei statlege verkemidla som vi undersøker, og som kan knytast direkte til satsinga på grunnleggjande ferdigheiter.⁵⁴ Endringane, som kan ha fleire formål enn satsing på grunnleggjande ferdigheiter, gjeld først og fremst løyvingane til lærartettleik. I 2017 auka Stortinget løyvinga til styrking av lærartettleik med 460 millionar 2017-kroner, som svarer til 600 millionar 2025-kroner.⁵⁵ I 2020 auka Stortinget løyvingane til kommunane med 400 millionar kroner for å styrkje tidleg innsats i skulen, noko som svarer til 491 millionar 2025-kroner.⁵⁶

I 2014 skilde Kunnskapsdepartementet òg ut løyvingar til vidareutdanning for lærarar og kommunane som ein eigen post i forslaget til statsbudsjett. Rekneskapen viser at departementet i perioden 2014–2026 har brukt i overkant av 22 milliardar 2025-kroner på vidareutdanning for tilsette i grunnskulen og vidaregåande skule. Det svarer til omkring 1,8 milliardar kroner årleg.⁵⁷

⁵⁴ Kunnskapsdepartementet (2026d). Sjå utdjupingar frå departementet i vedlegg 8.

⁵⁵ Meld. St. 21 (2016–2017); Prop. 1 S (2019–2020).

⁵⁶ Prop. 1 S (2019–2020), s. 19.

⁵⁷ Dette er summert i Kunnskapsdepartementet si Prop. 1 S i perioden 2014–2026, og gjeld kapittel 226 og post 22a.

10 Svært mange elever i norsk skule har svake grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning

Relevante revisjonskriterium

- Grunnskulen skal leggje til rette for og støtte elevane si utvikling av dei grunnleggjande ferdigheitene lesing, skriving og rekning.
- Mål for opplæringa i perioden 2008–2018 var at alle elevar som går ut av grunnskulen, skal meistre grunnleggjande ferdigheiter for å vere i stand til å delta i vidare utdanning og arbeidsliv. Sidan har målet vore at alle elevar skal lykkast og utvikle potensialet sitt.
- Måloppnåinga skal vurderast ut frå andelen elevar som har lese- og rekneferdigheiter på lågaste meistringsnivå i dei internasjonale undersøkingane.
- Kunnskapsdepartementet skal gjennom Noreg si tilslutning til FN's berekraftsmål bidra til å sikre, innan 2030, at all ungdom lærer å lese, skrive og rekne.

Oppsummering

- Omtrent 30 prosent av norske elevar har svært svake ferdigheiter i lesing og rekning.
- Andelen elevar med svært svake lese- og rekneferdigheiter er aukande i Noreg og samanliknbare land, men Noreg har høgast andel elevar på lågaste meistringsnivå.
- Erfarne leiarar i grunnskulen meiner at elevane sine skriveferdigheiter dei siste 10 åra har utvikla seg i negativ retning.

Kunnskapsdepartementet kartlegg lesing og rekning gjennom nasjonale prøver og internasjonale undersøkingar på fastsette tidspunkt gjennom grunnskulen. I faktaboks 1 presenterer vi desse kartleggingane. Vi legg i dette kapitlet vekt på kva ferdigheiter elevar har når dei er 15 år og går det siste året i grunnskulen. Av kartleggingane er det berre PISA-undersøkinga som kan gi oss informasjon om dei grunnleggjande ferdigheitene til elevane når dei avsluttar grunnskulen. Dei andre kartleggingane skjer tidlegare i grunnskulen.

Vi presenterer i dette kapitlet graden av måloppnåing og utviklinga ut frå andelen av elevane som har ferdigheiter under det som i PISA-kartlegginga blir definert som ei kritisk grense. Det vil seie det meistringsnivået som er nødvendig for å delta i vidare utdanning

og yrkesliv.⁵⁸ I teksten omtaler vi også andre kartleggingar, som ikkje definerer lågaste meistringsnivå som ei kritisk grense.⁵⁹

Faktaboks 1 Kartlegging av ferdigheitene lesing, skrivning og rekning

Kartlegging ⁶⁰	Ferdigheit	Skuletrinn (alder)	Gjennomføringshyppigheit (år)	Første og siste publisering i Noreg ⁶¹ (år)
PISA	Lesing	10. (15)	3	2000–2022
	Rekning			
TIMSS	Rekning	5./9. (10/14)	4.	1995–2023
PIRLS	Lesing	5. (10)	5	2001–2021
Nasjonale prøver	Lesing	5./8. ⁶² (10/13)	1	2004–2025
	Rekning			
PIAAC	Lesing	(16–65)	10	2011–2023
	Talforståing			

Kjelde: Utdanningsdirektoratet og SSB

Det blir ikkje gjennomført nasjonale eller internasjonale kartleggingar av elevane sine skriveferdigheiter. I kapittel 10.3 presenterer vi resultat frå ei spørjeundersøking Riksrevisjonen har gjennomført blant leiarar i grunnskulen om elevane sine skriveferdigheiter.

⁵⁸ Frønes, T. S. & Jensen, F. (red.). (2020). s. 275–277; Pettersen, A. & Jensen, F. (red.). (2024). s. 273–276.

⁵⁹ Utdanningsdirektoratet (2026c).

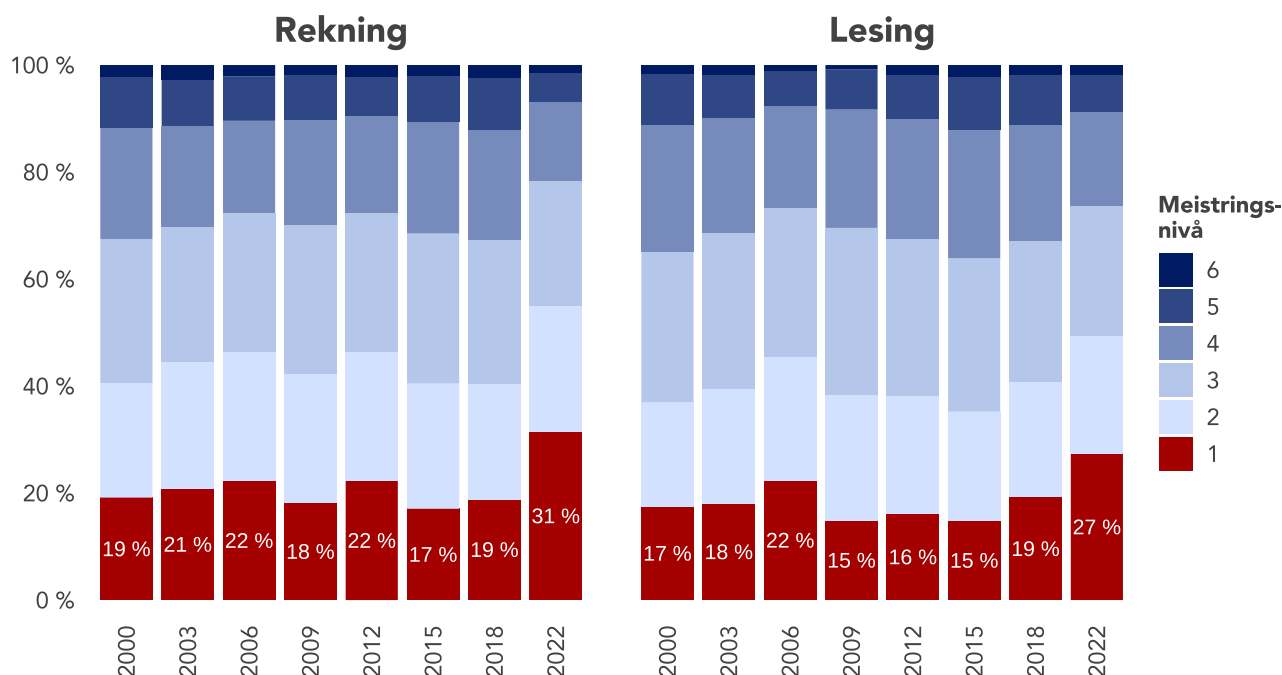
⁶⁰ Forklaring av forkortingane på dei ulike kartleggingane står blant ordforklaringane i del III.

⁶¹ Vi oppgir året som resultatane blir publiserte, ikkje nødvendigvis året elevane utførte undersøkinga, og vi oppgir berre gjennomføringar som allereie er publiserte. PISA-resultat for 2025 blir offentleggjorde hausten 2026 og fell utanfor undersøkningsperioden.

⁶² Nasjonale prøver for 8. trinn blir gjentekne på 9. trinn og vil vise utvikling i ferdigheiter, men då målt ut frå same test som blir gitt på 8. trinn.

10.1 Ferdigheiter i lesing og rekning

Figur 4 Utviklinga i meistringsnivået til elevane på slutten av grunnskulen



Kjelde: PISA-kartlegginga

Figur 4 viser utviklinga i andelen elevar på ulike meistringsnivå i lesing og rekning når dei er 15 år. Mellom kvar fjerde og kvar tredje elev, 31 prosent av elevane i rekning og 27 prosent i lesing, har ferdigheiter på det lågaste meistringsnivået i PISA-kartlegginga i 2022. I dei sju åra mellom 2015 og 2022 har norsk skule hatt ei negativ utvikling, der ein større del elevar har ferdigheiter på lågaste meistringsnivå. Andelen elevar som i 2022 har ferdigheiter på lågaste meistringsnivå, er meir enn 80 prosent høgare enn i 2015. Desse elevane vil vere dårleg førebudde til vidare utdanning og arbeidsliv.⁶³ Figuren viser vidare at andelen elevar med ferdigheiter på dei to høgaste meistringsnivåa i 2022 òg er lågare enn i 2015.

Den negative utviklinga i rekneferdigheiter som PISA-kartlegginga viser hos elevar på 10. trinn, samsvarer med TIMSS-kartlegginga si undersøking av utviklinga hos elevane på 5. og 9. trinn. Frå 2015 til 2023 auka andelen på 5. trinn som var på lågt eller under lågt meistringsnivå, frå 14 til 23 prosent.⁶⁴ På 9. trinn auka denne andelen frå 30 til 37 prosent. Nasjonale prøver i rekning i perioden 2022–2025 viser òg svakare rekneferdigheiter hos elevane. Andelen elevar på lågaste meistringsnivå (under meistringsnivå 3) på 8. trinn har auka frå omtrent 29 til 34 prosent.⁶⁵

⁶³ Meld. St. 34 (2023–2024), s. 20.

⁶⁴ Kaarstein, H. & Lehre, A. C. (2025), s. 9 og 144.

⁶⁵ Utdanningsdirektoratet (2025b). I kapittel 15 forklarar vi kvifor lågaste meistringsnivå i rekning inkluderer meistringsnivå 2.

Den negative utviklinga i leseferdigheiter hos elevane på 10. trinn frå midten av 2010-talet finn vi òg igjen hos elevane på 5. trinn, i PIRLS-kartlegginga.⁶⁶ Frå 2016 til 2021 nær dobla andelen elevar på eller under lågt nivå seg, frå 10 til 19 prosent. Nasjonale prøver i lesing på 8. trinn viser at andelen elevar på lågaste meistringsnivå i perioden 2022–2025 har auka frå 9,3 til 10,3 prosent.⁶⁷

Faktaboks 2 Kartlegging av unge vaksne sine ferdigheiter i lesing og rekning

Staten undersøker òg vaksne sine ferdigheiter i lesing og rekning, gjennom PIAAC-kartlegginga. Den nyaste kartlegginga blei publisert i 2023 og viste at andelen 16–24-åringar med lese- og rekneferdigheiter på lågaste meistringsnivå no er lågare enn i 2012.⁶⁸ Andelen for rekning er redusert frå 17 til omkring 13 prosent, medan for lesing er andelen omtrent uendra på omkring 13 prosent.

Kjelde: SSB

I praktisk skule-meldinga frå 2024 gjorde Kunnskapsdepartementet ein gjennomgang av moglege årsaker til negative utviklingstrekk i elevane sine ferdigheiter. Departementet peika på at skuleforskninga ikkje gav eit eintydig svar, og at det sannsynlegvis er samansette årsaker til svakare grunnleggjande ferdigheiter hos elevane.⁶⁹ Skulekvardagen er tett samnøvd med livet elevane har utanfor skulen, og skulen blir påverka av samfunnsendringar og politiske vegval på andre samfunnsområde. Det betyr at auka sosiale skilnader og aukande innvandring kan gi meir mangfaldige elevgrupper enn før, og at ny teknologi og sosiale medium kan endre kvardagen til elevane. Kunnskapsdepartementet trekte òg fram i meldinga at lågare skuletilfredsheit kan ha delvis samanheng med auka skjermtid og endringar i sjølvrapporterte psykiske plager og einsemd. Departementet understreka i meldinga at dette er forhold skulen må forhalde seg til.

Kunnskapsdepartementet meiner at det er vanskeleg å måle effektane av ulike tiltak, og dette gjer styring av grunnskulen kompleks.⁷⁰ Dette er fordi tiltaka skjer samstundes med endringar i samfunnet og verkar saman med andre tiltak.

Departementet meiner òg at det er vanskeleg å kartleggje kva som er årsakene til den negative utviklinga. Om utviklinga kjem av skulekvardagen til elevane eller andre sider ved barna sin oppvekst, er vanskeleg å seie, og ulike sider vil sannsynlegvis henge saman.

Departementet peikar på at moglegheita til å påverke elevane sin skulekvardag heng saman med endringar i samfunnet. Desse samfunnsendringane vil òg påverke kva satsingar Kunnskapsdepartementet prioriterer i skulen.

⁶⁶ Wagner, Å. K. H. & Støle, H. (2024). s. 41; Gabrielsen, E. (2017). s. 41.

⁶⁷ Utdanningsdirektoratet (2025b).

⁶⁸ Kalcic, M. & Keute, A.-L. (2024).

⁶⁹ Meld. St. 34 (2023–2024). s. 30.

⁷⁰ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

Faktaboks 3 forklarar korleis pandemien påverka opplæringa og gjennomføringa av PISA-kartlegginga.

Faktaboks 3 Pandemien påverka opplæringa og gjennomføringa av PISA-kartlegginga

Forskarane som analyserte dei norske PISA-resultata frå 2022, konkluderte med at pandemien kan ha hatt noko å seie for den til dels store tilbakegangen i resultat på tvers av land.⁷¹ Forskarane visste likevel ikkje kor stor del av tilbakegangen blant dei norske elevane som kom av pandemien og avgrensingane som følgde med denne, og kva andre faktorar som eventuelt kunne liggje bak tilbakegangen. Deltakarlanda skulle gjennomføre PISA-kartlegginga i 2021, men undersøkinga blei utsett til 2022 på grunn av nedstenging av skular i mange land.

Kunnskapsdepartementet har vurdert at det er lite truleg at negative effektar av pandemien har vore sterkare i Noreg enn i andre land.⁷² Departementet har peika på at norske skular var stengde i ein kortare periode enn i dei fleste andre land, og at dei fleste norske elevar hadde tilbod om digital heimeundervisning.

Kjelde: Sjå fotnotar

Ein studie av matematikkopplæringa i nordiske land på 2010-talet, som er basert på TIMSS-kartlegginga og blei publisert i 2024, viste at færre elevar opplever opplæringa som støttande og klar.⁷³ Det kjem òg fram i studien at fleire lærarar oppfattar at elevane har svakare føresetnader for læring, til dømes svakare forkunnskapar, og dessutan at fleire har utfordringar med mellom anna søvn, språk og motivasjon. Dette skjer samstundes som rekneferdigheitene til nordiske elevar er svekte. Studien peika på at den svake utviklinga delvis kan forklarast med eit stadig større mangfald blant elevane i klasseromma. Demografien blant elevane er endra som følgje av innvandring og andre samfunnsmessige endringar. Ein studie av PISA- og TIMSS-kartleggingane i Noreg i perioden 2007–2018, som blei publisert i 2023, viser ein auke i skilnadene i lese- og rekneferdigheiter mellom elevar med foreldre med høvesvis lang og kort utdanning.⁷⁴ Skilnadene mellom elevane svarte til 2–2,5 år med opplæring, og studien viste òg at skilnadene aukar med alderen.

⁷¹ Jensen, F., Pettersen, A., Frønes, T. S., Eriksen, A., Løvgren, M. & Narvhus, E. K. (2023). s. 5.

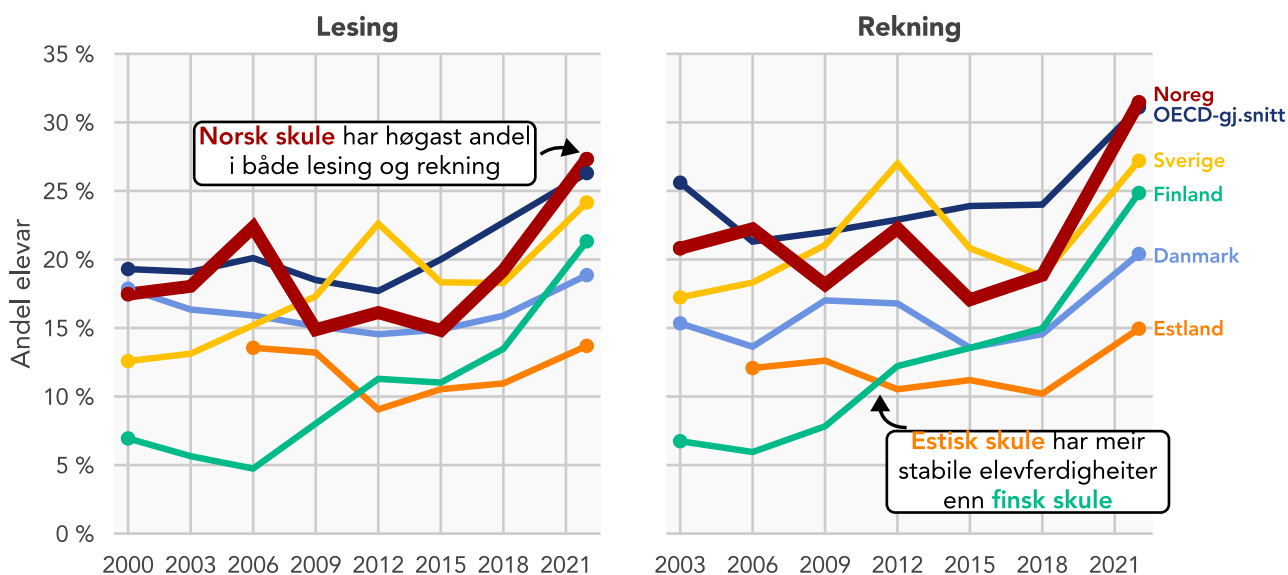
⁷² Meld. St. 34 (2023–2024). s. 30. Departementet viste til UNESCO (2022).

⁷³ Nordisk ministerråd (2024); Teig, N., Nilsen, T. & Hansen, K. Y. (2024). s. 172, 212 og 217.

⁷⁴ Sandsør, A. M., Zachrisson, H. D., Károly, L. A. & Dearing, E. (2023). s. 195–205.

10.2 Noreg og samanliknbare land

Figur 5 Andelen elevar i Noreg og samanliknbare land som har svake lese- og rekneferdigheiter på slutten av grunnskulen



Kjelde: PISA-kartlegginga

Figur 5⁷⁵ viser utviklinga i andelen elevar på lågaste meistringsnivå i lesing og rekning i PISA-kartlegginga for Noreg, Sverige, Danmark, Finland og Estland og som eit gjennomsnitt av OECD-landa. Noreg har i 2022 ein høgare andel av elevar på lågaste meistringsnivå i både lesing og rekning enn dei andre landa og OECD-gjennomsnittet. Noreg hadde òg den største andelen av elevar på lågaste meistringsnivå av desse landa i 2006. Frå 2009 til 2018 hadde Noreg ein lågare andel av elevane på lågaste meistringsnivå enn gjennomsnittet av OECD-land.

Den estiske skulen har sidan 2012 hatt den lågaste andelen av elevar på lågaste meistringsnivå i både lesing og rekning, medan den finske skulen òg hadde låge andelar elevar på lågaste meistringsnivå på 2000-talet. Finland har hatt ei negativ utvikling i elevane si meistring i lesing og rekning i grunnskulen, og andelen elevar på lågaste meistringsnivå var i 2022 på nivå med dei andre nordiske landa. Elevar i OECD-landa har i gjennomsnitt òg hatt ei negativ utvikling i lesing og rekning dei ti siste åra. PISA-kartleggingane viser at andelen elevar på lågaste meistringsnivå har auka meir i Noreg enn elles i OECD.

Estland er eit lite og ikkje spesielt økonomisk velstående land. Ein studie av det estiske utdanningssystemet har peika på trekk ved det som kan forklare bakgrunnen for at elevane der har gode lese- og skriveferdigheiter, slik også PISA-kartlegginga viser. Forskarane viste mellom anna til at utdanning har ei langvarig og spesiell rolle i det estiske samfunnet. Det inneber at både kvar enkelt og samfunnet har høge ambisjonar for og

⁷⁵ Figuren og dette avsnittet er justert etter at statsråden ga sitt svar. Justeringa har ikkje hatt betydning for Riksrevisjonen sine konklusjonar.

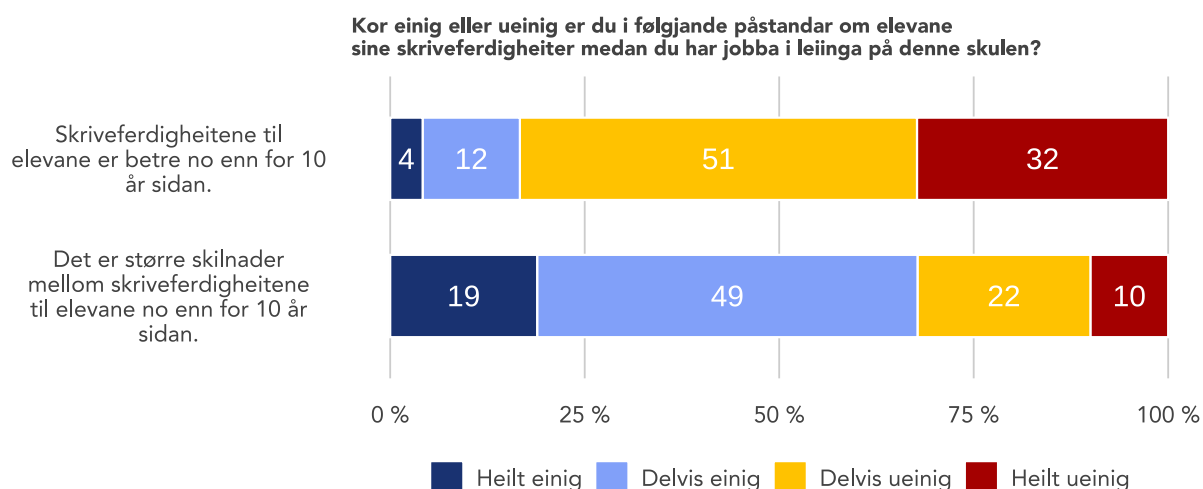
forventningar til elevane sin skulegang, og at dei ser på gode skuleresultat som viktig for utvikling og for å kunne lykkast.⁷⁶

Andelen elevar på 5. trinn med leseferdigheiter på lågt eller under lågt meistringsnivå i PIRLS-kartlegginga i 2021 er omtrent lik i Noreg og dei andre nordiske landa.

10.3 Ferdigheiter i skrivning

Internasjonale og nasjonale kartleggingar gir ikkje informasjon om elevane sine grunnleggjande ferdigheiter i skrivning. Riksrevisjonen gjennomførte i 2025 ei spørjeundersøking blant rektorar og andre skuleleiarar om deira oppfatningar av elevane sine skriveferdigheiter. Figur 6 viser korleis skuleleiarar som har jobba i skuleleiinga i ti år eller meir, oppfattar utviklinga i skriveferdigheitene dei siste ti åra. I vedlegg 3 finn du fleire resultat frå spørjeundersøkinga.

Figur 6 Erfarne skuleleiarar si oppfatning av elevane sine skriveferdigheiter og skilnadene mellom dei, prosent (n =96 og 90)



Kjelde: Riksrevisjonen si spørjeundersøking til leiarar i grunnskulen⁷⁷

Figuren viser at berre 16 prosent er heilt eller delvis einige i at elevane sine skriveferdigheiter var betre i 2025 enn ti år tidlegare. To av tre skuleleiarar som har jobba i skuleleiinga i ti år eller meir, opplever òg at det er større skilnader mellom elevane sine skriveferdigheiter no enn det var for ti år sidan. Skuleleiarar som har jobba fem-ni år i stillinga, har ei lik oppleving når dei samanliknar ferdigheitene og skilnadene med fem år tidlegare.

I figuren viser vi berre skuleleiarar som er heilt eller delvis einige eller ueinige. Det inneber at figuren ikkje inkluderer skuleleiarar som har svart at dei ikkje har ei oppfatning eller ikkje veit. Av 440 respondentar svarte 137 at dei har jobba i leiinga på sin skule i ti år eller meir, og høvesvis 96 og 90 av desse svarte at dei er einige eller ueinige i dei to påstandane.

⁷⁶ Eisenschmidt, E., Heidmets, M., Kitsing, M., Kasesalk, M. & Vanari, K. (2023). s. 2.

⁷⁷ Det var høvesvis 96 (øvtst) og 90 (nedst) av skuleleiarane som var tilstrekkeleg erfarne til å svare og som valde å svare.

11 Med innføringa av Kunnskapsløftet skulle grunnskulen satse systematisk på grunnleggjande ferdigheiter

Relevante revisjonskriterium

- Grunnskulen skal leggje til rette for og støtte elevane si utvikling av dei grunnleggjande ferdigheitene lesing, skriving og rekning.
- Kunnskapsdepartementet skal styre verkemidla sine for å utvikle kvaliteten på opplæringa, og desse verkemidla skal fungere heilskapleg.
- Kunnskapsdepartementet skal fastsetje mål og resultatkrav i styringa si av dei statlege verkemidla.
- Kunnskapsdepartementet skal styre i samsvar med prinsippa for statleg styring i kommunelova.

Oppsummering

- Kunnskapsdepartementet har gjennomført eit systemskifte i grunnskulen som la til rette for at dei statlege verkemidla skulle bidra til å nå målet for grunnleggjande ferdigheiter.
- Læreplanane skal gi ei systematisk satsing på grunnleggjande ferdigheiter i alle fag og på alle trinn.
- Meir kompetente lærarar, fleire skuletimar og tilpassa opplæring skulle bidra til at læreplanane kunne gi ei meir systematisk opplæring i grunnleggjande ferdigheiter.
- Statleg kartlegging av elevane sine grunnleggjande ferdigheiter og styrking av statleg tilsyn og rettleiing var føresetnader for auka handlefridom og meir tilpassa opplæring.
- Kunnskapsdepartementet vil framover prioritere å styrkje trivsel og motivasjon for å styrkje dei grunnleggjande ferdigheitene .

11.1 Overordna tiltak i Kunnskapsløftet

I perioden 2003–2008, då Kunnskapsløftet blei innført og læreplanane fekk ein systematisk satsing på grunnleggjande ferdigheiter, endra Kunnskapsdepartementet styringa av grunnskulane. Departementet omtalte dette som eit «større systemskifte».⁷⁸ Vi omtaler systemskiftet som styringsreforma Kunnskapsløftet.⁷⁹ I denne perioden kom

⁷⁸ St.meld. nr. 30 (2003–2004).

⁷⁹ Kunnskapsdepartementet har ikkje endra grunnprinsippa for styringssystemet sidan. Kunnskapsløftet er òg ei reform av læreplanverket, som blei innført i 2006 (LK06) og fornya frå 2020 (LK20). I teksten vil vi presisere når vi omtaler styringsreforma og læreplanreformer.

departementet med ei rekkje endringar i retning av å gi kommunane og skulane større handlefridom til å organisere opplæringa og sjølv styre ressursane sine.⁸⁰ Departementet meinte den gongen at departementet sjølve styrte grunnskulane utan tydelege mål og krav til resultat og med ei uklar fordeling av ansvar og oppgåver.⁸¹ Dette kunne hindre kommunane og skulane i å utvikle kvaliteten på opplæringa dei gir.⁸²

I 2004 la Kunnskapsdepartementet fram læringskulturmeldinga, der dei beskreib nye grunnprinsipp for Kunnskapsdepartementet si styring av grunnskulen. Kunnskapsdepartementet omtalte grunnprinsippa som eit styringssystem. Styringssystemet skulle leggje til rette for meir fleksible og varierte måtar å organisere skulane på.⁸³ Kunnskapsdepartementet sitt utgangspunkt for styringa av grunnskulen var at lærarane, skulane og kommunane har best føresetnader for å vite kva som gir elevane god opplæring.

Grunnprinsippa for Kunnskapsdepartementet si styring omtaler vi i revisjonskriteria i kapittel 14. Desse prinsippa inneber at Kunnskapsdepartementet skal ha klare nasjonale mål, ha kunnskarar om resultat i vid forstand, plassere ansvar tydeleg hos kommunane og gi dei stor handlefridom, medan Kunnskapsdepartementet skal tilby dei eit godt støtte- og rettleiingsapparat. Da Stortinget i 2016 behandla fornying av Kunnskapsløftet, viste komiteen til prinsippa for den nasjonale styringa.⁸⁴

Departementet opplyser om at grunnprinsippa for Kunnskapsdepartementet si styring av grunnskulen, som dei beskreib i læringskulturmeldinga, hovudsakleg ligg fast.⁸⁵ Handlingsrommet for kommunane og skulane har likevel blitt justert over tid. Kunnskapsdepartementet har utvida handlingsrommet for kommunane og skulane på enkelte område, og på andre område har dei redusert handlingsrommet.

I perioden 2003–2008 endra Kunnskapsdepartementet på fleire av dei statlege verkemidla. Figur 7 viser tiltak Kunnskapsdepartementet sette i verk i denne perioden for å nå målet om å styrkje grunnleggjande ferdigheiter. Figuren inkluderer òg timetalsaukar i 2002, som også skulle bidra til betre grunnleggjande ferdigheiter. Figur 3 i kapittel 9 gir ei oversikt over den auka ressursbruken som desse tiltaka har ført med seg.

⁸⁰ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 8.

⁸¹ St.prp. nr. 65 (2002–2003). s. 20–21.

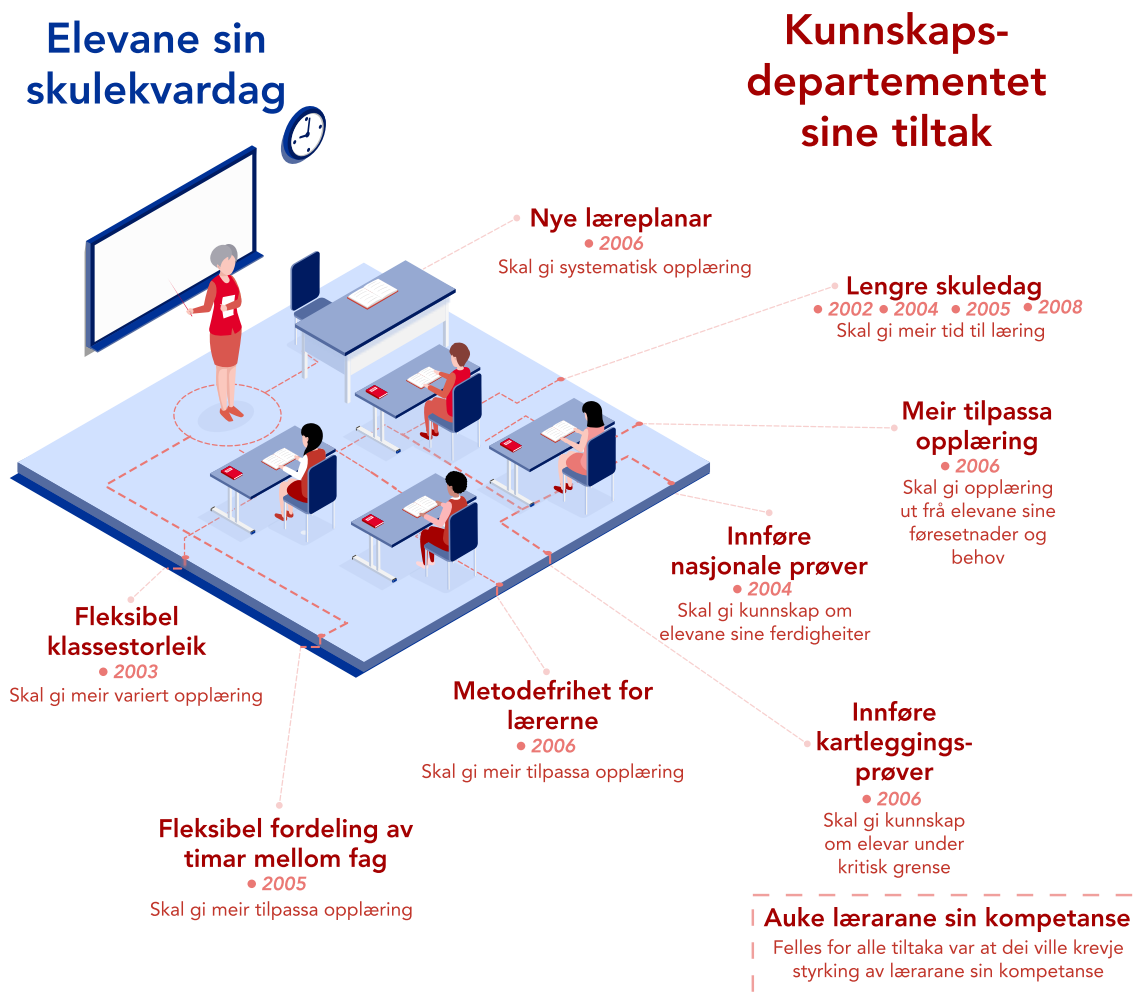
⁸² Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 8.

⁸³ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 25.

⁸⁴ Innst. 19 S (2016–2017). s. 3, jf. Meld. St. 28 (2015–2016).

⁸⁵ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

Figur 7 Sentrale tiltak for å betre grunnleggjande ferdigheiter i perioden 2002-2008



Kjelde: Stortinget og Kunnskapsdepartementet

Opplæringslova gir kommunane ansvar for kompetanseutviklinga til lærarane og skuleleiarane, men Kunnskapsdepartementet meinte at det er nødvendig at staten bidreg til dette, slik at kommunane og skulane kan gjennomføre tiltaka. Satsinga innebar eit omfattande kompetanseløft, som mellom anna omfatta vidareutdanning, og departementet såg på styrking og vidareutvikling av lærarane sin faglege og pedagogiske kompetanse som ei sentral oppgåve for departementet.⁸⁶ Kompetansetiltaka omtaler vi i tilknytning til dei andre statlege verkemidla.

11.2 Læreplanane

Læreplanverket er eit av dei mest sentrale verkemidla staten har for å styre opplæringa som skulane gir elevane. Oppbygginga av læreplanverket er beskriven i faktaboks 4. Då grunnskulen skulle ha ei sjølvstendig satsing på lesing, skrivning og rekning, meinte Kunnskapsdepartementet at dette målet kravde nye læreplanar.⁸⁷ Departementet sette i 2004 eit mål om at læreplanane skulle bidra til å utvikle elevane sine grunnleggjande

⁸⁶ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 4 og 10.

⁸⁷ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 34.

ferdigheiter i lesing, skriving og rekning i alle fag og på alle trinn.⁸⁸ Faga skulle ha klare kompetansemål for dei grunnleggjande ferdigheitene.⁸⁹ Læreplanane skulle altså leggje til rette for at skular og lærarar øver elevane i grunnleggjande ferdigheiter på ein systematisk måte.⁹⁰

Faktaboks 4 Oppbygginga av læreplanverket

Kunnskapsdepartementet fastset læreplanverket gjennom tre forskrifter til opplæringslova:

- *Overordna del* utdjupar formålsparagrafen i opplæringslova og gir rammer for læreplanar.
- *Læreplanane* gir rammer for innhaldet i opplæringa i kvart av faga, som kompetansemål.
- *Fag- og timestfordeling* gir ei ramme for tal timar med opplæring dei ulike faga skal ha.

Kjelde: Meld. St. 20 (2012–2013). s. 59; Kunnskapsdepartementet (2025f)

Når alle fag skulle bidra til systematisk opplæring i lesing, skriving og rekning, innebar det at kompetansemåla skulle vere tilpassa faga sine egne premisser.⁹¹ Lesing, skriving og rekning er ikkje ferdigheiter som det er tilstrekkeleg at norsk- og matematikkfaget gir opplæring i. Alle fag må sjølv utvikle dei på ulike måtar. Dei ulike læreplanane skal derfor beskrive kva rolle lesing, skriving og rekning har i faga. Dette betyr til dømes at ein god tekst i norsk er annleis enn ein god tekst i naturfag.

Når alle trinn – frå 1. trinn til og med vidaregåande skule – skulle bidra til systematisk opplæring i lesing, skriving og rekning, innebar det òg at læreplanane skulle ha ein progresjon i kompetansemåla.⁹² Dette betyr at lesing, skriving og rekning ikkje er elementære ferdigheiter som elevane berre utviklar dei første skuleåra. Dei er ferdigheiter som elevane skal vidareutvikle gjennom heile grunnskulen, og som elevane skal mestre på eit stadig høgare nivå.

Lesing, skriving og rekning har vore prioritert på ulikt vis i tidlegare læreplanar. Erfaringane med Reform 97 var ei viktig grunngeving for at Kunnskapsdepartementet ville reformere læreplanane. Faktaboks 5 oppsummerer denne bakgrunnen.

⁸⁸ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 9. Grunnleggjande ferdigheiter skulle òg utviklast vidare på vidaregåande skule.

⁸⁹ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 33.

⁹⁰ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 34–36.

⁹¹ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 34.

⁹² St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 34.

Faktaboks 5 Lesing, skrivning og rekning i tidlegare læreplanar

Reform 97

Evalueringa av reforma viste at systematisk opplæring i lesing, skrivning og rekning utgjorde ein relativt liten del av opplæringa.⁹³ Opplæringa var prega av mykje og variert aktivitet, men formålet kunne vere uklart. Forskarane sette spørsmålsteikn ved om dette hindra fordjuping og konsentrasjon. Lærarane opplevde òg at læreplanane var for omfattande og uklare.

Fleire historiske døme

Også før Kunnskapsløftet har læreplanar prioritert utvikling av lese- og skriveferdigheiter. Her er nokre utvalde døme på dette:

- Læreplanen for norskfaget frå 1939 beskrev at lesinga skulle stimulere til god lesing også i andre fag, og at skrivning var nyttig på tvers av fag.
- Skrivning har òg vore eit eige fag, sidan dette var ei viktig ferdigheit å utvikle på tvers av faga.
- I 1987 skulle ei av hovudoppgåvene til skulen vere å gi opplæring i grunnleggjande tale-, lese-, skrive- og rekneferdigheiter, og desse ferdigheitene blei sett på som heilt avgjerande for all læring og utvikling.

Kjelde: St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 15 og NOU 2014: 7 (2014). s. 60

11.2.1 Erfaringar frå utvalde samanlikningsland

Noreg har ikkje vore åleine om å ha eit læreplanverk som prioriterer lesing, skrivning og rekning, sjølv om dei utvalde samanlikningslanda ikkje har formulert dette som sjølvstendige satsingar på grunnleggjande ferdigheiter.

Estland har læreplanar i estisk og matematikk med konkrete kompetansemål for lesing, skrivning og matematikk på alle trinn i grunnskulen.⁹⁴ I den generelle delen av læreplanverket har dei ei satsing på åtte kompetansar. To av desse rettar seg mot kommunikasjon og matematikk. I 2023 gjennomførte estiske styresmakter ei læreplanreform der dei i større grad ville innarbeide kompetansane i dei ulike læreplanane. Estiske styresmakter peikar overfor Riksrevisjonen på at dei sterke resultatane landet har oppnådd i lesing og matematikk, er allment forstått som eit resultat av at læreplanverket har god samanheng mellom faglege krav, kompetanseorienterte læreplanar, metodefridom for lærarane og anna styring av grunnskulen. Dei har valt denne tilnærminga framfor å målrette tiltak mot grunnleggjande ferdigheiter.

Det svenske læreplanverket frå 2022 har eit mål om at elevane etter grunnskulen skal meistre språket på ein nyansert og rik måte og kunne nytte seg av matematisk tankegang.⁹⁵ Læreplanen i svensk skal stimulere elevane si interesse for å lese og skrive,

⁹³ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 15.

⁹⁴ Staten for utdannings- og ungdomspolitik i Estland & Kunnskapsdepartementet i Estland (2026).

⁹⁵ Skolverket (2022).

og matematikk skal gjere elevane i stand til å rekne, men dette er ikkje eit ansvar i dei andre faga.⁹⁶

Børne- og undervisningsministeriet i Danmark opplyser overfor Riksrevisjonen at utvikling av lese-, skrive- og rekneferdigheiter er blant kompetansemåla i dansk og matematikk.⁹⁷

11.3 Meir kompetente lærarar, fleire skuletimar og tilpassa opplæring

11.3.1 Tilpassa opplæring

Kunnskapsdepartementet meinte ved innføringa av satsinga på opplæring i lesing, skriving og rekning at denne kravde ei langsiktig og målretta satsing på tilpassa opplæring.⁹⁸ Det langsiktige ved satsinga innebar først og fremst tiltak som skulle betre lærarane sin kompetanse i å gi tilpassa opplæring.⁹⁹ Det målretta ved satsinga handla om at alle elevar skulle utvikle gode grunnleggjande ferdigheiter. Som ein del av satsinga framheva Kunnskapsdepartementet òg tilpassa opplæring som eit overordna prinsipp i læreplanverket gjennom den overordna delen av læreplanverket, som gir rammer for læreplanane.¹⁰⁰ Tilpassa opplæring hadde til då ikkje vore eit overordna prinsipp for opplæringa skulane skulle gi elevane.

Den nasjonale satsinga på tilpassa opplæring har bygd på at eit likeverdig tilbod til elevane ville krevje eit variert og differensiert – ikkje likt – tilbod.¹⁰¹ Tilpassa opplæring krev at alle sider ved læringsmiljøet tek omsyn til at elevane utviklar seg i ulikt tempo.¹⁰² Faktaboks 6 beskriv kva Kunnskapsdepartementet meiner med tilpassa opplæring, og kva forbetringar av opplæringa som bør vere ein del av satsinga.

Faktaboks 6 Kunnskapsdepartementet si beskriving av tilpassa opplæring

Kjenneteikn på tilpassa opplæring

Kunnskapsdepartementet meiner at tilpassa opplæringa i størst mogleg grad skal skje gjennom variasjon og tilpassingar til mangfaldet i elevgruppa innanfor fellesskapet. Tilpassa opplæring er tilrettelegging som skulen gjer for å sikre at alle elevar får best mogleg utbytte av den ordinære opplæringa, og skjer mellom anna gjennom bruk av varierte arbeidsformer og pedagogiske metodar, ulike læremiddel, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplanar og vurdering.¹⁰³

Forbetra opplæring

I læringskulturmeldinga frå 2004 meinte Kunnskapsdepartementet at satsinga på tilpassa opplæring i barneskulen ville innebere at elevane der fekk meir variert

⁹⁶ Skolverket (2022).

⁹⁷ Børne- og undervisningsministeriet (2026b).

⁹⁸ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 90.

⁹⁹ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 90–93.

¹⁰⁰ Utdanningsdirektoratet (2006); Kunnskapsdepartementet (2017c).

¹⁰¹ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 34 og 85.

¹⁰² St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 86.

¹⁰³ Kunnskapsdepartementet (2017c).

opplæring, spesielt i grunnleggjande ferdigheiter. På ungdomsskulen måtte opplæringa ta meir høgd for at det er skilnader mellom elevane.¹⁰⁴

Redusert behov for spesialundervisning

Departementet ønskte òg at satsinga skulle redusere behovet for å gi elevane spesialundervisning, som no heiter individuelt tilrettelagd opplæring (ITO).¹⁰⁵ Dette er opplæring som er nødvendig når elevar har behov for meir omfattande tilpassing enn det lærarane kan gi i den ordinære opplæringa.¹⁰⁶ Departementet sitt utgangspunkt har vore at ei lite tilpassa ordinær opplæring gir større behov for spesialundervisning, og at eit stort omfang av spesialundervisning gir færre ressursar til ordinær tilpassa opplæring.¹⁰⁷

Kjelde: Sjå fotnotar

Opplæringslova har sidan 1997 avgrensa skulen si moglegheit til å tilpasse opplæringa gjennom nivådeling, også kalla organisatorisk differensiering. Nivådeling betyr at skulane deler opplæringa inn etter det faglege nivået til elevane og gir ulik opplæring.¹⁰⁸ Lova tillèt ikkje nivådeling *til vanleg*. Kunnskapsdepartementet har seinare presisert at skulane og lærarane skal gi tilpassa opplæring gjennom såkalla pedagogisk differensiering, det vil seie tilrettelegging av opplæringa innanfor klassen.¹⁰⁹ Denne differensieringa stiller høge krav til at lærarane tek val som både varetek kvar enkelt og gir fellesskapen god opplæring.¹¹⁰ Kunnskapsdepartementet vurderte at det å meistre pedagogisk differensiering er ein viktig kompetanse for lærarane.¹¹¹

Tilpassing av opplæring til elevar sine føresetnader og behov er ikkje ein praksis som først oppstod med styringsreforma Kunnskapsløftet. Faktaboks 7 beskriv korleis opplæringa tidlegare har vore tilpassa elevane.

Faktaboks 7 Utvikling i forståinga av tilpassa opplæring

Ei opplæring som var tilpassa, skulle erstatte ei opplæring med stort sett felles innhald, arbeidsmåtar og oppgåver, som tok lite omsyn til at elevane var ulike. Dette bygde på ei førestilling om at det finst ei eller nokre få tilnærmingar til opplæring som vil fungere godt for alle. Førestillinga kan sporast tilbake til allmugeskulen på 1700-talet og var utbreidd gjennom meir eller mindre heile 1900-talet.

¹⁰⁴ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 59.

¹⁰⁵ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 87.

¹⁰⁶ Utdanningsdirektoratet (2006). s. 4–5.

¹⁰⁷ Meld. St. 18 (2010–2011). s. 70.

¹⁰⁸ Frå 1997 var dette regulert i den dåverande grunnskulelova § 5 første ledd, frå 1998 i den tidlegare opplæringslova § 8-2 første ledd, og frå 2023 i ny opplæringslov § 14-2 tredje og fjerde ledd. Eit fleirtal på Stortinget innførte denne avgrensinga gjennom Innst. O. nr. 95 (1996–1997) og Besl. O. nr. 110 (1996–97).

¹⁰⁹ Meld. St. 22 (2010–2011). s. 20.

¹¹⁰ St.meld. nr. 16 (2006–2007). s. 76; Meld. St. 22 (2010–2011). s. 20.

¹¹¹ Meld. St. 22 (2010–2011). s. 20.

- Med nye læreplanar frå 1939 – Normalplanen – kom eit brot med denne tradisjonelle førestillinga. Det blei tilrådd å organisere opplæringa med differensiering og individualisering.
- Systemet med realskule, framhaldsskule og ev. ingen skulegang etter sju år med fellesskulegang, såkalla *organisatorisk* differensiering, blei på 1970-talet erstatta med samanhaldne klassar baserte på *pedagogisk* differensiering. På same tid skulle òg spesialundervisninga flyttast frå spesialskular til ordinære klassar som var inkluderande og gav tilpassa opplæring.
- Læreplanane frå 1974 – Mønsterplanen – introduserte eit lokalt forankra innhald i opplæringa. Dette bygde på ei erkjenning av at det var ein samheng mellom skuleresultat og den sosiale og kulturelle bakgrunnen til elevane, og at skulen var betre tilpassa somme elevar sin bakgrunn enn andre sin.
- Det lokalt forankra innhaldet blei vidareført og tydeleggjort i læreplanverket frå 1987 og gjort meir eksplisitt i 1997.

Kjelde: Haug, P. (2004). s. 62-67

11.3.2 Nasjonale rammer for opplæringa

For å gi elevane opplæring som er mest mogleg tilpassa dei ulike føresetnadene og behova dei har, meinte Kunnskapsdepartementet at skulane skulle få tilstrekkeleg handlefridom.¹¹²

Handlefridommen læreplanane gir lærarane (metodefridom)

Læreplanane og dei tilhøyrande kompetansemåla skulle leggje til rette for ei systematisk opplæring i lesing, skriving og rekning, men Kunnskapsdepartementet vurderte at tilpassinga til elevane sine føresetnader og behov skulle vere eit profesjonelt ansvar.¹¹³ Det profesjonelle ansvaret inneber at lærarane og skulane sjølve skal avgjere kva metodar og verkemiddel dei vil ta i bruk for å gi slik opplæring.¹¹⁴ Dette blir omtalt som metodefridom. Når Kunnskapsdepartementet overlét val av arbeidsmåtar og organisering av opplæringa til skulane og lærarane, var det fordi dei meinte det ville gi betre tilpassing av opplæringa til elevane sine føresetnader og lokale forhold.¹¹⁵ Kunnskapsdepartementet gav Utdanningsdirektoratet ansvar for å utarbeide rettleiings- og støttmateriell, som formidling av gode døme og forskingsresultat, til mellom anna lærarane.¹¹⁶

Kunnskapsdepartementet meinte i læringskulturmeldinga frå 2004 at lærarane måtte ha rett og tilstrekkeleg kompetanse for å bruke læreplanar med metodefridom.¹¹⁷

¹¹² St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 59.

¹¹³ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 34-35.

¹¹⁴ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 25 og 34-35.

¹¹⁵ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 25.

¹¹⁶ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 26.

¹¹⁷ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 25.

Meir tid til systematisk og tilpassa opplæring

Den systematiske og tilpassa opplæringa i lesing, skriving og rekning ville krevje at staten gav ei nasjonal ramme som gir skulane nok tid i løpet av skuleveka, meinte Kunnskapsdepartementet.¹¹⁸ Timetalsaukane i åra 2002–2005 kom på bakgrunn av budsjettsemje på Stortinget, og departementet meinte at ein vidare auke frå 2008 var formålstenleg som ein del av satsinga på grunnleggjande ferdigheiter. Tabell 1 oppsummerer timetalsaukane for 1.–4. trinn. Skulane fekk totalt 17 fleire timar i skuleveka til å gi opplæring i lesing, skriving og rekning. Dersom skulane fordelte timane likt på kvart av dei fire trinna, innebar auken at elevane fekk 4,25 fleire timar kvar skuleveke.

Tabell 1 Aukar i timetalet på 1.–4. trinn

Innført (skuleår)	Nye timar (à 60 min) kvar skuleveke	Fag	Grunngiving
2002/2003	3	Norsk og matematikk ¹¹⁹	Styrkje opplæringa i lesing og skriving ¹²⁰
2004/2005	5	Norsk og matematikk ¹²¹	Styrkje grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning ¹²²
2005/2006	4.	Matematikk, engelsk, naturfag og samfunnsfag ¹²³	Styrkje grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning ¹²⁴
2008/2009	5	Norsk, matematikk og engelsk ¹²⁵	Styrkje tidleg utvikling av grunnleggjande ferdigheiter ¹²⁶

Kjelde: Sjå fotnotar

Lærarane i ulike fag måtte ha tilstrekkeleg kompetanse til å gi systematisk og tilpassa opplæring for at auka timetal skulle ha effekt.¹²⁷ Departementet vurderte at dette var ein føresetnad for aukane.

¹¹⁸ St.meld. nr. 30 (2003–2004), s. 60.

¹¹⁹ St.prp. nr. 1 (2004–2005b), s. 50.

¹²⁰ Budsjett-innst. S. nr. 12 (2001–2002); St.meld. nr. 30 (2003–2004), s. 60. Kunnskapsdepartementet foreslo opphavleg i Finansdepartementet sin St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002) at norskfaget skulle få ein ny skuletime i veka for å styrkje lesing og skriving.

¹²¹ St.prp. nr. 1 (2004–2005b), s. 50.

¹²² Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004), s. 31.

¹²³ Utdannings- og forskingsdepartementet (2005a).

¹²⁴ Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004), s. 31.

¹²⁵ St.prp. nr. 1 (2007–2008), s. 31.

¹²⁶ Kunnskapsdepartementet (2008e).

¹²⁷ St.meld. nr. 30 (2003–2004), s. 90 og 98.

Fordelinga av timetalet til dei ulike faga og lærartettleiken

Kunnskapsdepartementet meinte at fag- og timefordelinga i læreplanverket og reguleringa av klassestorleik batt opp ressursar i grunnskulen.¹²⁸ Departementet ønskte derfor å auke handlingsrommet til kommunane:

- Kommunane skulle ha fleksibilitet til å organisere opplæringa ved at dei kunne redusere timetalet for ein elev i eitt eller fleire fag med 25 prosent og omdisponere timane til andre fag.¹²⁹ Den auka lokale handlefridommen skulle auke moglegheitene skulane hadde til å tilpasse opplæringa til elevane sine føresetnader og behov.¹³⁰ Fag- og timefordelinga skulle ikkje skape unødige hindringar for at skulane kunne organisere seg på den måten som gir best resultat. Kunnskapsdepartementet har sidan presisert at denne ordninga er veileigna til å gi meir tilpassa opplæring til elevar som har svake grunnleggjande ferdigheiter i tidleg skulealder.¹³¹
- Skulane skulle organisere opplæringa slik at ho var pedagogisk forsvarleg, og departementet skulle ikkje lenger regulere kor mange elevar kvar klasse maksimalt kunne ha.¹³² Det vil seie at skulane sjølve skulle regulere tettleiken av lærarar i klasseromma, så lenge det gav god opplæring. Departementet ønskte at skulane skulle utnytte lærarane meir effektivt ved at dei i større grad kunne variere undervisningsformer og organisering. Det skulle vere kommunane sitt ansvar å tilføre skulane nødvendige ressursar.¹³³

Stortinget har seinare avgrensa handlefridommen skulane hadde til å disponere lærarkreftene innanfor ei pedagogisk forsvarleg ramme. Vi skriv om dette i kapittel 13.1.

11.4 Nasjonale prøver, tilsyn og rettleiing

11.4.1 Nasjonale prøver

Ifølgje Kunnskapsdepartementet var det ein føresetnad for kommunane, skulane og lærarane si utvikling av opplæringa at dei hadde informasjon om kvar opplæringa ikkje var god nok.¹³⁴ Departementet meinte at tilgang til slik informasjon var ein viktig del av systemskiftet, med eit tydelegare kommunalt ansvar for kvalitet i opplæringa, og ein føresetnad for å styrkje handlefridommen til kommunar, skular og lærarar.¹³⁵ Som ein del av eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem (NKVS) skulle Kunnskapsdepartementet leggje til rette for kartlegging av elevane sine ferdigheiter i lesing og rekning gjennom nasjonale prøver på 5. og 8. trinn.¹³⁶ Prøvene skulle gi informasjon om dei grunnleggjande ferdigheitene, slik at kommunane, skulane og lærarane kunne forbetre opplæringa.¹³⁷

¹²⁸ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 10.

¹²⁹ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 9; Utdannings- og forskingsdepartementet (2005b). s. 2.

¹³⁰ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 51.

¹³¹ St.meld. nr. 44 (2008–2009). s. 28.

¹³² Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 10. Kva som er pedagogisk forsvarleg, ville vere ei skjønsmessig vurdering.

¹³³ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 11.

¹³⁴ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 9.

¹³⁵ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 25; Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 15.

¹³⁶ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003). s. 4; St.meld. nr. 16 (2006–2007). s. 78. På dette tidspunktet skulle også skriving vere ein del av NKVS.

¹³⁷ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003). s. 7.

Kunnskapsdepartementet ønskte nær samanheng mellom kartlegging av dei grunnleggjande ferdigheitene, læreplanane og dei nasjonale måla.¹³⁸ Kartlegginga skulle ikkje styre opplæringa i ei bestemt retning, altså bli eit mål i seg sjølv. Prøvene skulle kartlegge forståing og evne til å bruke ferdigheitene i ulike samanhengar.

Bruk av informasjon frå NKVS på ein god måte kravde auka kompetanse hos lærarar og leiarar i skulen, meinte Kunnskapsdepartementet.¹³⁹ Kunnskapsdepartementet ville at kommunar, skular og lærarar skulle ha tilgang til rettleiingsmateriell som viste korleis dei kunne bruke nasjonale prøver og kartleggingsprøver i lesing og rekning til å gjere opplæringa meir tilpassa elevane sine behov.¹⁴⁰ Nasjonale prøver blei innførte frå 2004. I tillegg blei det utvikla eit system for å samle inn informasjon frå lokale tilstandsrapportar. Sidan 2024 har det ikkje lenger vore eit krav om at kommunar må utarbeide ein årleg rapport om tilstanden i opplæringa.¹⁴¹

Faktaboks 8 viser kva NKVS består av, og bakgrunnen for innføringa.

Faktaboks 8 Innhald i og bakgrunn for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS)

Kjelder til vurderingar av kvalitet i grunnskulen:

- nasjonale prøver, mellom anna i lesing og rekning
- kartleggingsprøver, i lesing og rekning
- dei internasjonale studiane TIMSS, PIRLS og PISA, mellom anna i lesing og matematikk
- karakterstatistikk og eksamensresultat
- brukarundersøkingar, mellom anna elevundersøkinga

Kvalitetsutvalet som utgangspunkt for innføringa

I 1988 etterlyste OECD eit system for kvalitetsvurdering som kunne gi norske skulestyresmakter ei tilfredsstillande situasjonsbeskriving som grunnlag for utforming av utdanningspolitikken. I læringskulturmeldinga frå 2004 vurderte Kunnskapsdepartementet at det var grunn til å tru at mangel på merksemd retta mot resultat hadde gitt lite søkjelys på korleis opplæringa kunne betrast. Regjeringa gav i 2002 Kvalitetsutvalet i oppgåve å foreslå eit rammeverk for ei heilskapleg tilnærming til kvalitetsvurdering i grunnskulen, og Stortinget gav seinare si tilslutning til utviklinga av eit nasjonalt kvalitetsvurderingssystem.

Kjelde: St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 7 og 15

Sjølv om kartlegginga av grunnleggjande ferdigheiter først og fremst skulle vere eit sentralt verktøy for kommunar, skular og lærarar, skulle Kunnskapsdepartementet òg få systematisk informasjon om utvikling og behov i opplæringa.¹⁴² Departementet skulle

¹³⁸ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003). s. 7; Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 6; St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 35.

¹³⁹ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 9.

¹⁴⁰ St.meld. nr. 16 (2006–2007). s. 78.

¹⁴¹ Utdanningsdirektoratet (2023c).

¹⁴² St.prp. nr. 65 (2002–2003). s. 21–22.

bruke informasjonen til å vurdere om kommunane når nasjonale mål, og om dei statlege verkemidla bidreg på ein formålstenleg måte til at ein når måla.¹⁴³ NKVS skulle vere departementet sitt viktigaste verkemiddel for å vurdere og analysere kvaliteten på opplæringa.¹⁴⁴

Erfaringar frå utvalde samanlikningsland

Sverige har til liks med Noreg nasjonale, obligatoriske kartleggingar av elevane sine lese- og matematikkferdigheiter på ulike trinn.¹⁴⁵ I 2019 innførte svensk skule ein lese-, skrive- og reknegaranti for 1.-3. trinn. Formålet var å styrkje skulane sin tidlege innsats i svensk og matematikk. Det innebar at skulane mellom anna måtte ta i bruk nasjonalt kartleggings- og vurderingsmaterieil, og at dei måtte gjennomføre ei nasjonal prøve i svensk og matematikk på 3. trinn.¹⁴⁶ I samband med læreplanreforma som er i gang, kan kartleggingsmaterieilet og dei nasjonale prøvene bli endra.¹⁴⁷

Dansk skule har nasjonale testar i lesing og matematikk på fire av trinna i grunnskulen.¹⁴⁸ Frå skuleåret 2026/2027 blir testen endra frå å vere ein såkalla overgangstest til å bli ein ferdighetstest. Men formålet er framleis å gi elevar, føresette, lærarar, kommunane og staten informasjon om utviklinga i lese- og matematikkferdigheiter.

Estland gjennomfører nasjonale, utvalsbaserte kartleggingar i lesing og matematikk etter at elevane er ferdige med 3. og 6. trinn.¹⁴⁹ Dette skal gi nasjonal styringsinformasjon, og det er ikkje eit verktøy for skular og lærarar til å følgje opp elevane.

11.4.2 Statleg tilsyn med og rettleiing av kommunar som ikkje har tilfredsstillande resultat

I samband med gjennomføringa av styringsreforma Kunnskapsløftet meinte Kunnskapsdepartementet at kunnskap om læringsutbytte frå NKVS, som inkluderer nasjonale prøver i lesing og rekning, ville vere eit viktig grunnlag for eit effektivt og målretta tilsyn.¹⁵⁰ Statsforvaltarane måtte føre meir systematisk tilsyn med kommunar som ikkje har tilfredsstillande resultat og ikkje følgjer dette opp.¹⁵¹ Departementet vurderte òg at eit godt og velfungerande tilsyn med opplæringslova var ein føresetnad for handlefridommen kommunane, skulane og lærarane hadde fått.¹⁵² Dei ville derfor forbetre tilsynet med kommunale plikter og elevane sine rettar. Dette kravde at statsforvaltarane hadde god dialog med kommunane og skulane. Kunnskapsdepartementet ville vareta handlefridommen ved at statsforvaltarane ikkje skulle foreslå konkrete tiltak som kan betre kvaliteten på opplæringa, spesielt der kommunane og skulane kan bruke fagleg skjønn.¹⁵³ Statsforvaltarane skulle òg føre tilsyn der behovet er størst, og ta omsyn til kommunane

¹⁴³ St.prp. nr. 65 (2002-2003). s. 21-22; Ot.prp. nr. 67 (2002-2003). s. 7.

¹⁴⁴ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003-2004). s. 3.

¹⁴⁵ SOU 2025: 19 (2025). s. 428.

¹⁴⁶ Skolverket (2025).

¹⁴⁷ SOU 2025: 19 (2025). s. 470-474.

¹⁴⁸ Børne- og undervisningsministeriet (2026a).

¹⁴⁹ Etaten for utdannings- og ungdomspolitik i Estland & Kunnskapsdepartementet i Estland (2026).

¹⁵⁰ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 91-92.

¹⁵¹ St.prp. nr. 65 (2002-2003). s. 22; St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003-2004). s. 4; Ot.prp. nr. 67 (2002-2003). s. 6.

¹⁵² Ot.prp. nr. 67 (2002-2003). s. 7 og 74; St.prp. nr. 65 (2002-2003). s. 22-23.

¹⁵³ Ot.prp. nr. 67 (2002-2003). s. 15 og 24.

sine ulike føresetnader. Utdanningsdirektoratet skulle systematisere innhaldet og framgangsmåten til statsforvaltarane.¹⁵⁴

Kunnskapsdepartementet ville òg tilby eit godt utvikla apparat som skulle gi oppfølging av og fagleg støtte til kommunane.¹⁵⁵ Dette skulle supplere dialog og fagleg rettleiing i samband med tilsyn.¹⁵⁶ Seinare har Kunnskapsdepartementet gjennom Oppfølgingsordninga gitt statsforvaltarane ei tydeleg rettleiingsrolle, som mellom anna baserer seg på nasjonale prøver i lesing og rekning. Dette skriv vi om i kapittel 13.

Statlege tilsyn skulle likevel rette særleg merksemd mot kommunar og skular som det var grunn til å tru at ikkje oppfylte elevane sine rettar.¹⁵⁷

Erfaringar frå utvalde samanlikningsland

Tilsyn med opplæringa i grunnskulen er organisert ulikt i dei utvalde samanlikningslanda.

Sverige fører tilsyn med si opplæringslov gjennom Skolinspektionen og har liknande mål om å bidra til kvalitet i opplæringa som i Noreg.¹⁵⁸ Skolinspektionen gjennomfører òg fleire omfattande undersøkingar, til dømes av 28 skular der elevane har hatt svake læringsresultat over tid.

Folketinget i Danmark avvikla det statlege kvalitetstilsynet med folkeskulen i 2025.¹⁵⁹ Dette var ein del av den danske regjeringa sin ambisjon om å redusere talet på statlege tilsette og støtte kommunane i arbeidet med å redusere administrasjonen.¹⁶⁰ Børne- og undervisningsministeriet har likevel ei generell forplikting til å følgje med på etterlevinga av lovverket. Styrelsen for Undervisning og Kvalitet, som har ansvaret for å gjennomføre statlege tilsyn, skal framleis orientere kommunar om skular som har urovekkjande kvalitet.

I Estland fører kommunane sjølve tilsyn med skulane sine. Departementet har omkring ti tilsette som fører tilsyn i kommunane, hovudsakleg etter varsel frå foreldre, skular, kommunar eller andre.¹⁶¹

11.5 Prioritering av trivsel og motivasjon

Kunnskapsdepartementet slo i praktisk skule-meldinga frå 2024 fast at læring, motivasjon og trivsel heng saman, og at dei ville sjå dette i samanheng for å gjere noko med den negative utviklinga mellom anna i elevane sine grunnleggjande ferdigheiter.¹⁶² Dette innebar at departementet tok utgangspunkt i at trivsel og motivasjon er føresetnader for å lære. Departementet understreka at dei framleis legg særleg vekt på å styrkje dei grunnleggjande ferdigheitene lesing, skriving og rekning. Meldinga omfatta 5.–10. trinn.

¹⁵⁴ St.prp. nr. 65 (2002–2003). s. 24; St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). s. 4.

¹⁵⁵ St.prp. nr. 65 (2002–2003). s. 22.

¹⁵⁶ St.prp. nr. 65 (2002–2003). s. 24.

¹⁵⁷ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 91–92.

¹⁵⁸ Skolinspektionen (2025).

¹⁵⁹ Den danske regjeringa (2023). s. 31 og 193; Børne- og Undervisningsministeriet (2025).

¹⁶⁰ Børne- og undervisningsministeriet (2026a).

¹⁶¹ Etaten for utdannings- og ungdomspolitik i Estland & Kunnskapsdepartementet i Estland (2026).

¹⁶² Meld. St. 34 (2023–2024). s. 38–39.

Hovudtilnærminga til å styrkje opplæringa i lesing, skriving og rekning var å gjere ho meir praktisk, engasjerande og relevant.¹⁶³ Kunnskapsdepartementet ville fornye eller styrkje satsinga på elevane sine lese- og skriveferdigheiter gjennom å¹⁶⁴

- gjennomføre leselyststrategien *Saman om lesing*, som mellom anna skal bidra til betre leseferdigheiter
- vidareutvikle den nasjonale satsinga *Tid for lesing*, som mellom anna skal styrkje kvaliteten på leseopplæringa
- styrkje Nasjonalt lesesenter og Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning
- styrkje skulebiblioteka
- auke prosjektstøtte til private og frivillige organisasjonar som har prosjekt som bidreg til mellom anna betre leseferdigheiter

Departementet endra likevel ikkje på korleis dei statlege verkemidla som vi undersøker, skal bidra til betre opplæring i lesing, skriving og rekning.

Stortinget peika også ut fleire tiltak som regjeringa skulle prioritere. Det vedtok at regjeringa skulle greie ut og komme tilbake til Stortinget med heilskaplege og konkrete tiltak for korleis laget rundt elevane og lærarane best kan og bør styrkjast.¹⁶⁵ Formålet skulle vere at alle får støtteressursar som er nødvendige i skulekvardagen. Det vedtok også at regjeringa skulle sikre at alle elevar får tilgang til undervisningsopplegg som varetar intensjonane i det tverrfaglege emnet folkehelse og livsmeistring.¹⁶⁶

I januar 2026 sette Kunnskapsdepartementet ned ein lesekommisjon som skal beskrive beste praksis for leseopplæring på ulike trinn og foreslå tiltak skulane kan gjennomføre for å styrkje leseferdigheitene.¹⁶⁷ Kommisjonen skal levere sine tilrådingar i løpet av 2026.

Kunnskapsdepartementet har ikkje ei tilsvarande satsing på rekneferdigheiter, men ville styrkje elevane sin kompetanse mellom anna i realfag.¹⁶⁸ Dette skulle mellom anna skje gjennom eit nasjonalt program for meir praktisk skule med auka støtte til læringsarenaer og utstyr, ved å styrkje Nasjonalt senter for matematikk i opplæringa og ved å utvikle gode prøver og verkty.

Sjølv om Kunnskapsdepartementet ikkje har sett nye mål for korleis dei statlege verkemidla skal bidra til betre opplæring i lesing, skriving og rekning, har dei over tid innlemma denne satsinga i meir generelle mål for opplæringa. Dette kjem mellom anna til uttrykk i tildelingsbrev. Kunnskapsdepartementet årleg gir til Utdanningsdirektoratet:

¹⁶³ Meld. St. 34 (2023–2024), s. 39.

¹⁶⁴ Meld. St. 34 (2023–2024), s. 59.

¹⁶⁵ Vedtak 64, jf. Meld. St. 34 (2023–2024) og Innst. 55 S (2024–2025).

¹⁶⁶ Vedtak 61, jf. Meld. St. 34 (2023–2024) og Innst. 55 S (2024–2025).

¹⁶⁷ Kunnskapsdepartementet (2026f).

¹⁶⁸ Meld. St. 34 (2023–2024), s. 62–63.

- Fram til 2018 hadde direktoratet eit mål om å bidra til at elevar skal meistre grunnleggjande ferdigheiter. Utviklinga i grunnleggjande ferdigheiter har vore ein indikator på måloppnåinga til Utdanningsdirektoratet.
- Frå 2019 er målet for direktoratet sitt bidrag bytt ut med at alle skal lykkast i opplæringa og utdanninga. Kunnskapsdepartementet har behalde utviklinga i grunnleggjande ferdigheiter som indikator på måloppnåing.

Sjølv om Kunnskapsdepartementet i forslaget til statsbudsjett ikkje omtaler grunnleggjande ferdigheiter eksplisitt blant måla for grunnskulen, beskriv departementet viktigheita av desse gjennom meldingar, tildelingsbrev og andre styringsdokument. Men læring kjem eksplisitt fram, mellom anna i måla for Utdanningsdirektoratet og tilhøyrande styringsparametrar.¹⁶⁹

12 Kunnskapsdepartementet manglar informasjon om fleire av dei statlege verkemidla har bidrege til betre grunnleggjande ferdigheiter

Relevante revisjonskriterium

- Kunnskapsdepartementet har eit overordna ansvar for at elevane får opplæring i grunnleggjande ferdigheiter.
- Kunnskapsdepartementet skal styre og ta forsvarlege avgjerder basert på tilstrekkeleg informasjon.

Oppsummering

Kunnskapsdepartementet manglar informasjon om

- fornyinga av læreplanane i Kunnskapsløftet har bidrege til meir systematisk opplæring i lesing, skriving og rekning
- fleire skuletimar for dei minste elevane har bidrege til meir systematisk og tilpassa opplæring i lesing, skriving og rekning
- tilpassa opplæring har gjort at skulane og lærarane i større grad handterer variasjonar i føresetnader og behov hos elevane
- etter- og vidareutdanning har bidrege til betre opplæring i lesing, skriving og rekning
- det samla bidraget til dei statlege verkemidla i satsinga på grunnleggjande ferdigheiter

¹⁶⁹ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

12.1 Fornyninga av læreplanane

12.1.1 Endringar i læreplanane

Kunnskapsdepartementet meinte i 2016 at det var behov for å fornye læreplanverket, men ikkje for å endre hovudprinsippa i Kunnskapsløftet.¹⁷⁰ Reforma blei heitande Fagfornyninga (LK20/LK20S) og tok utgangspunkt i ei offentleg utgreiing frå Ludvigsen-utvalet.¹⁷¹ Ei fornying av satsinga på grunnleggjande ferdigheiter skulle innebere følgjande: i) Læreplanverket skulle få betre samanheng mellom dei overordna og dei fagspesifikke delane gjennom ei felles beskriving av grunnleggjande ferdigheiter. ii) Lesing og skrivning skulle òg vere ein del av kompetansemåla i alle fag, men kva andre fag enn matematikk som skulle ha ansvar for rekneferdigheitene, skulle vurderast i læreplanarbeidet. iii) Eigenarten i faga skulle vere utgangspunkt for opplæringa i dei grunnleggjande ferdigheitene.¹⁷²

Utvalet foreslo nemleg at styringssignala måtte vere tydelegare, at det måtte vere ei klarare ansvarsfordeling mellom faga, og at læreplanane måtte ha ei klarare beskriving av kva slags lesing, skrivning og rekning det var relevant for elevane å lære i dei ulike faga.¹⁷³

I 2017 løfta Kunnskapsdepartementet vektlegginga av grunnleggjande ferdigheiter inn i den overordna delen av læreplanverket. Denne delen gir rammer for opplæringa som skal skje i skulen, og dei grunnleggjande ferdigheitene var ikkje beskrivne der tidlegare.¹⁷⁴ Departementet innførte læreplanane i Fagfornyninga frå 2020.

På same måte som med innføringa av Kunnskapsløftet ønskte Kunnskapsdepartementet òg å evaluere denne reforma. Departementet ønskte då at det nye evalueringsprogrammet skulle gi kunnskap om innhaldet i faga er relevant, om prioriteringane i faga er tydelege, og om samanhengen i og mellom fag er god.¹⁷⁵ Departementet nemnde ikkje grunnleggjande ferdigheiter som eit eige tema i oppdraget som var utgangspunktet for evalueringsprogrammet.

Evalueringa av Fagfornyninga har ikkje undersøkt endringane i læreplanverket om grunnleggjande ferdigheiter. Det vil seie i) om læreplanverket har fått ein god samanheng gjennom felles beskriving av grunnleggjande ferdigheiter, ii) om fordelinga av ansvar mellom faga for grunnleggjande ferdigheiter fungerer, eller iii) om beskrivingane av dei grunnleggjande ferdigheitene er betre tilpassa eigenarten til dei ulike faga. Sjølv om Kunnskapsdepartementet har gjennomført ei omfattande evaluering av Fagfornyninga, fortel ikkje evalueringa om Fagfornyninga bidreg til betre opplæring i grunnleggjande ferdigheiter.

Då Kunnskapsdepartementet innførte Kunnskapsløftet (LK06), gjennomførte dei òg eit omfattande evalueringsprogram. Departementet sikra då evalueringar av korleis læreplanane bidrog til systematisk opplæring i grunnleggjande ferdigheiter.

¹⁷⁰ Meld. St. 28 (2015–2016). s. 26.

¹⁷¹ Meld. St. 28 (2015–2016). s. 20.

¹⁷² Meld. St. 28 (2015–2016). s. 31–21.

¹⁷³ NOU 2015: 8 (2015). s. 34–35 og 66–67.

¹⁷⁴ Meld. St. 28 (2015–2016). s. 20.

¹⁷⁵ Kunnskapsdepartementet (2017a).

Evalueringane viste at satsinga på grunnleggjande ferdigheiter i) ikkje var klar og forplikande for skulane og kommunane,¹⁷⁶ ii) gav ein utydeleg progresjon i utviklinga til elevane¹⁷⁷ og iii) gav ei lite allsidig opplæring¹⁷⁸. Dei viste òg at læreplanverket hadde svak indre samanheng.¹⁷⁹ Læreplanverket gav altså ikkje tilstrekkeleg systematisk opplæring i lesing, skriving og rekning. Departementet gav både i 2008 og i 2010 Utdanningsdirektoratet i oppdrag å endre eller vurdere læreplanar, mellom anna basert på eit nytt rammeverk for korleis læreplanane skal innarbeide grunnleggjande ferdigheiter.¹⁸⁰

Departementet trekkjer fram at dei sjølve er ein sentral aktør i utviklinga av dei nye læreplanane, og evalueringsprogrammet for Fagfornyninga (LK20) skulle ha eit uhilda, objektivt og eksternt programstyre.¹⁸¹ Dei gav derfor oppdraget til Utdanningsdirektoratet, slik dei òg gjorde for evalueringa av Kunnskapsløftet (LK06). Då la dei mellom anna vekt på at programstyret skulle prioritere mellom potensielle problemstillingar.¹⁸² Kunnskapsdepartementet ville at evalueringane skulle gi ny kunnskap om læreplanverket blei fornya i tråd med måla for Fagfornyninga, og vurdere kvalitet og verknader. Departementet trekkjer fram at evalueringsprogrammet har prioritert nye tema som Fagfornyninga innførte, som til dømes tverrfaglege tema.¹⁸³ Departementet la altså ingen føringar for å sikre kontinuitet i vesentlege tema mellom evalueringsprogramma for LK06 og LK20.

I 2024 lanserte Kunnskapsdepartementet praktisk skule-meldinga.¹⁸⁴ Meldinga inneheldt mellom anna tiltak for å betre opplæringa i lesing, skriving og rekning. Endringar i læreplanverket var derimot ikkje blant tiltaka i meldinga sidan dette etter departementets syn allereie ga eit godt utgangspunkt for å snu den negative utviklinga som departementet hadde sett i skulen. Kunnskapsdepartementet meiner det ikkje var noko som tilsa at læreplanane var årsaka til nedgangen i grunnleggjande ferdigheiter, ettersom resultatata på internasjonale kartleggingar har variert sjølv om læreplanane har vore dei same i perioden vi har undersøkt.¹⁸⁵

Kunnskapsdepartementet viser til at det i perioden forut for meldinga var sett i gang eit program for evaluering av Fagfornyninga. Det ville derfor vente på sluttrapporten før det vurderte å gjere eventuelle endringar i læreplanane for å forbetre opplæringa i lesing, skriving og rekning.¹⁸⁶

¹⁷⁶ Ottesen, E. & Møller, J. (2010). s. 79, 84 og 88; Hodgson, J., Rønning, W., Skogvold, A. S. & Tomlinson, P. (2010). s. 70-71; Hodgson, J., Rønning, W. & Tomlinson, P. (2012). s. 146-147; Aasen, P., Møller J., Rye E., Ottesen E., Prøitz T. S. & Hertzberg, F. (2012). s. 300.

¹⁷⁷ Rønning, W. (red.), Fiva, T., Henriksen, E., Krogtoft, M., Nilsen, N. O., Skogvold, A. S. & Solstad, A. G. (2008). s. 8-10; Ottesen, E. & Møller, J. (2010). s. 88; Hodgson, J., Rønning, W., Skogvold, A. S. & Tomlinson, P. (2010). s. 70-71; Hodgson, J., Rønning, W. & Tomlinson, P. (2012). s. 146-147.

¹⁷⁸ Engelsen, B. U. (2008). s. 104 og 106.

¹⁷⁹ Dale, E. L., Engelsen, B. U. & Karseth, B. (2011). s. 73-74.

¹⁸⁰ Kunnskapsdepartementet (2008a); Kunnskapsdepartementet (2010); St.meld. nr. 23 (2007-2008). s. 38; Prop 1 S (2011-2012). s. 65.

¹⁸¹ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

¹⁸² Kunnskapsdepartementet (2017a).

¹⁸³ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

¹⁸⁴ Meld. St. 34 (2023-2024). s. 38.

¹⁸⁵ Kunnskapsdepartementet (2026b).

¹⁸⁶ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

Departementet hadde i utarbeidinga av meldinga kontakt med skulesektoren, som ikkje etterspurde nye læreplanar. Aktørar i sektoren framheva viktigheita av og behovet for kontinuitet i skulen. Dessutan ville større endringar i læreplanane ha ført med seg behov for nye læremiddel, kompetansesatsingar og kapasitet på alle nivå i skulesektoren. Kunnskapsdepartementet viser til at Utdanningsdirektoratet hadde sett ned ei arbeidsgruppe som skulle vurdere endringar i læreplanen i matematikk.

I spørjeundersøkinga vår til skuleleiarar i grunnskulen kjem det fram gjennom skriftlege kommentarar at dei opplever at kompetansemåla i læreplanane er vage og generelle. Verb i kompetansemåla, som «utforske», «reflektere» og «beskrive», gir lite rettleiing om kva fagleg djupn som er forventa i opplæringa. Fleire rektorar peikar på at kompetansemåla er omfattande og dermed kan hindre ein tydeleg progresjon. Metodefridommen inneber at lærarar som manglar tryggleik i val av undervisningsstrategiar, får lite støtte frå læreplanane, noko som kan føre til store variasjonar i korleis grunnleggjande ferdigheiter blir integrerte i ulike fag. Andre skuleleiarar trekkjer fram at det tverrfaglege rammeverket til læreplanen gjer det mogleg å knyte lesing, skrivning og rekning til alle fag.

79 prosent av skuleleiarane i spørjeundersøkinga oppgir likevel at læreplanverket – med kompetansemål, krav til timetal og metodefridom til å tilpasse opplæringa – fungerer saman, og at skulen deira kan gi tilfredsstillande opplæring i lesing, skrivning og rekning.

Erfaringar frå utvalde samanlikningsland

Kunnskapsdepartementa i Sverige, Danmark og Estland planlegg for tida reformer av læreplanane. I Sverige har departementet sitt utgangspunkt for reformarbeidet vore at mellom anna lesing, skrivning og rekning skal vere grunnleggjande ferdigheiter.¹⁸⁷

Ei svensk offentleg utgreiing (SOU) som kom i 2025, legg opp til ei satsing gjennom læreplanverket som liknar på den heilskaplege satsinga i Noreg. Overordna del av læreplanverket skal beskrive lesing, skrivning og rekning som grunnleggjande ferdigheiter.¹⁸⁸ Utvalet legg vekt på at lesing, skrivning og rekning skal utviklast tidleg.¹⁸⁹

Læreplanane skal løfte fram grunnleggjande kunnskapar og ferdigheiter som er spesifikke for dei ulike faga.¹⁹⁰ Læreplanen i svensk skal setje grunnleggjande lese- og skriveopplæring i ei særstilling på dei lågare trinna.¹⁹¹ Vektlegginga skal òg speglast i obligatoriske kartleggingsprøver, nasjonale prøver og vurderingsrettleiingar. I læreplanen for matematikk er rekning ein grunnleggjande fagkunnskap.¹⁹² Andre læreplanar skal òg leggje vekt på betydninga av lesing.¹⁹³ Måla for lesing og skrivning i dei ulike læreplanane for fag skal vere tilpassa EU sin nøkkelkompetanse for livslang læring.¹⁹⁴

¹⁸⁷ Den svenske regjeringa (2023). s. 4–7.

¹⁸⁸ SOU 2025: 19 (2025). s. 27.

¹⁸⁹ SOU 2025: 19 (2025). s. 240.

¹⁹⁰ SOU 2025: 19 (2025). s. 21.

¹⁹¹ SOU 2025: 19 (2025). s. 27, 96 og 460.

¹⁹² SOU 2025: 19 (2025). s. 705.

¹⁹³ SOU 2025: 19 (2025). s. 27.

¹⁹⁴ SOU 2025: 19 (2025). s. 241.

Kunnskapsdepartementet kjenner godt til Sverige sitt arbeid med nye læreplanar og er i dialog med svenske utdanningsstyresmakter for å få ytterlegare kunnskap om dette arbeidet.¹⁹⁵

Dansk folkeskule får nye læreplanar i 2027 etter at det sidan 2024 har vore arbeidd med å fornye dei.¹⁹⁶ Arbeidet har fått namnet Fagfornyninga. I dei nye læreplanane forventar Børne- og undervisningsministeriet at lesing, skriving og rekning vil vere sentrale element i dansk, matematikk og eventuelt andre fag, men dei understrekar at korleis og i kor stor grad avheng av politiske avgjerder. Ein brei politisk forliksavtale i 2024 enda i semje om å styrkje bruken av fysiske bøker i opplæringa, som eit alternativ til digitale læremiddel. Dette skal gi plass til meir fordjuping, mellom anna lesefordjuping.

Estiske styresmakter vil behalde rolla til lesing, skriving og rekning i det nye læreplanverket.¹⁹⁷ Lesing, skriving og rekning vil framleis vere sentrale i læreplanane i estisk og matematikk gjennom kompetansemåla på alle trinn.

I Estland står lærarane fritt i å velje kva opplærings- og undervisningsmetodar dei vil bruke for å nå kompetansemåla, sjølv om det estiske læreplanverket òg har rettleiarar.¹⁹⁸

12.1.2 Rettleiarane til læreplanane

Sidan innføringa av læreplanverket Kunnskapsløftet (LK06) har Kunnskapsdepartementet evaluert og vurdert behovet for rettleiarar til læreplanane og i kva grad dei skal gi metodiske råd. Gjennom det første tiåret med Kunnskapsløftet var behovet for rettleiing hos lærarane stort:

- Kunnskapsdepartementet sine evalueringar etter innføringa av læreplanverket Kunnskapsløftet (LK06) viste at læreplanane dei hadde innført, ikkje førte til at lærarane endra opplæringa i lesing, skriving og rekning i særleg grad.¹⁹⁹ Evalueringane tydde på at læreplanane gav lærarane lite rettleiing om korleis dei kunne gjennomføre opplæringa i grunnleggjande ferdigheiter, og at dei tilhøyrande rettleiarane i liten grad hjelpte dei med å tolke læreplanane.²⁰⁰
- Departementet vurderte kort tid etter innføringa at det var behov for å utarbeide rettleiarar, slik at kommunar, skular og lærarar skulle få støtte til å gjennomføre Kunnskapsløftet på ein vellykka måte.²⁰¹ Departementet ville ha rettleiarar til læreplanar og det lokale læreplanarbeidet og ein eigen for opplæring i lesing.²⁰² Dei vurderte om rettleiarane skulle gi metodiske råd, men fekk då tilrådingar frå

¹⁹⁵ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

¹⁹⁶ Børne- og undervisningsministeriet (2026a); Børne- og undervisningsministeriet (2026b); Børne- og undervisningsministeriet (2026c).

¹⁹⁷ Etaten for utdannings- og ungdomspolitik i Estland & Kunnskapsdepartementet i Estland (2026).

¹⁹⁸ Eisenschmidt, E., Heidmets, M., Kitsing, M., Kasesalk, M. & Vanari K. (2023). s. 47.

¹⁹⁹ Møller, J., Prøitz T. S. & Aasen, P. (red.). (2009). s. 14-15 og 145.

²⁰⁰ Dale, E. L., Engelsen, B. U. & Karseth, B. (2011). s. 121 og 147.

²⁰¹ St.meld. nr. 23 (2007-2008). s. 38; St.meld. nr. 31 (2007-2008). s. 60 og 71-73; Kunnskapsdepartementet (2008c); Kunnskapsdepartementet (2008d).

²⁰² St.meld. nr. 23 (2007-2008). s. 69 og 71; Kunnskapsdepartementet (2008d); St.meld. nr. 31 (2007-2008). s. 73.

Utdanningsdirektoratet om å ikkje gå vidare med dette, mellom anna fordi metodertleing ikkje samsvarer med lærarane sitt profesjonelle ansvar.²⁰³

- I 2011 leverte Utdanningsdirektoratet ei evaluering av rettleiarane til læreplanane til Kunnskapsdepartementet. Der kom det fram at rettleiarane verken var særleg kjende blant eller brukte av lærarar.²⁰⁴ Direktoratet peika også i 2013 på at skular og kommunar framleis sakna rettleing i bruk av læreplanane.²⁰⁵ Utdanningsdirektoratet fekk derfor i 2013 i oppgåve å revidere rettleiarane.²⁰⁶
- I 2016 trekte Kunnskapsdepartementet fram at mange opplever at krava til lokalt arbeid med læreplanar er for omfattande og tidkrevjande. Departementet vurderte då at det var behov for å auke støtta til arbeidet skulane og lærarane gjer med å planleggje og gjennomføre opplæringa.²⁰⁷
- I 2016 peika fleire høyringsinnspel til ei offentleg utgreiing om framtidens skule (Ludvigsen-utvalet) på at læreplanane hadde eit stort omfang av rettleingar som i varierende grad er kjende og blir brukte.²⁰⁸ Utdanningsforbundet meinte at det var uheldig om læreplanverket utløyste behov for å ha mange rettleingar til læreplanane, og at Kunnskapsdepartementet måtte vurdere om slike rettleingar i så fall skulle vere integrerte delar av læreplanverket.²⁰⁹ Utvalet la òg vekt på at overordna læreplanar gir eit auka behov for rettleing, og at rettleinga må vere tett knytt til læreplanane.

Kunnskapsdepartementet meinte i 2016 at det var behov for å fornye læreplanverket, og ville ha tilhøyrande rettleiarar som gav døme på innhald, arbeidsmåtar og organisering.²¹⁰ Reforma av læreplanverket blei heitande Fagfornyninga (LK20).

På same måte som med innføringa av Kunnskapsløftet ønskte Kunnskapsdepartementet òg å evaluere denne reforma. Evalueringsprogrammet skulle gi kunnskap om læreplanverket endra praksisen i skulane på ein måte som betra kompetansen til elevane.²¹¹ Oppdraget Kunnskapsdepartementet gav Utdanningsdirektoratet, nemnde ikkje grunnleggjande ferdigheiter.

Som tidlegare beskrive har ikkje evalueringane av Fagfornyninga undersøkt om læreplanverket har påverka opplæringa i lesing, skriving og rekning ute i klasseromma. Ei av evalueringane, som kom i 2023, viste meir generelt at éin av fire lærarar oppgav at dei i stor grad hadde endra praksis i klasserommet på bakgrunn av Fagfornyninga. Éin av fem hadde i liten grad endra praksis.²¹² Omtrent halvparten hadde endra praksis til ein viss grad. Kunnskapsdepartementet vurderte i 2024 generelt at skular og lærarar trong meir

²⁰³ St.meld. nr. 31 (2007–2008) s. 72; Utdanningsdirektoratet (2008). s. 6. Ei seinare arbeidsgruppe tilrådde òg departementet at læreplanen i matematikk burde få ei meir presis beskriving av arbeidsmåtar i faget, jf. Botten-Verboven, C., Maugesten, M., Bendiksen, V., Nilsen, G., Dalvang, T., Aigeltinger, R., Tofteberg, G.N. & Ødegaard, P. (2010).

²⁰⁴ Prop. 1 S (2012–2013). s. 65.

²⁰⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT (2013a). s. 31; Direktoratet for forvaltning og IKT (2013b). s. 36.

²⁰⁶ Prop. 1 S (2012–2013). s. 65; St.meld. nr. 31 (2007–2008). s. 62.

²⁰⁷ Meld. St. 28 (2015–2016). s. 45.

²⁰⁸ Meld. St. 28 (2015–2016). s. 45–46.

²⁰⁹ Utdanningsforbundet (2015).

²¹⁰ Meld. St. 28 (2015–2016). s. 45–46.

²¹¹ Kunnskapsdepartementet (2017).

²¹² Møller, G., Bergsgard, N. A., Salvesen, G. S. & Burner, T. (2023). s. 88.

tid og støtte til å bruke læreplanar før dei kunne realisere intensjonane med Fagfornyinga.²¹³

Kunnskapsdepartementet lanserte i 2024 praktisk skule-meldinga, der dei vurderte at skulane og lærarane hadde behov for meir støtte til å bruke læreplanen for matematikk på ein god måte.²¹⁴ Matematikksenteret fekk i oppdrag å utvikle relevante ressursar for lærarane og gi skulane betre kompetanse til å tolke læreplanane. I januar 2026 sende Utdanningsdirektoratet ein justert læreplan i matematikk på høyring.²¹⁵ Departementet peika på at fleire meiner at læreplanen legg for stor vekt på refleksjon, utforsking og argumentasjon framfor grunnleggjande rekneferdigheiter, og den nye læreplanen skal vere meir forståeleg og konkret.

12.2 Auka timetal

Kunnskapsdepartementet har ikkje evaluert om aukane i timetalet i 2002, 2004, 2005 og 2008 har gitt elevane meir systematisk eller tilpassa opplæring i lesing, skriving og rekning. Kunnskapsdepartementet stadfestar at timetalsaukane ikkje er evaluerte.²¹⁶ Dei peikar på at elevane ifølgje internasjonale kartleggingar styrkte lese- og rekneferdigheitene sine i åra etterpå, men seinare har ferdigheitene blitt svakare igjen. Departementet legg vekt på at alle elevar på 1.-4. trinn fekk auken samstundes – det manglar derfor ei kontrollgruppe – og det var derfor ikkje mogleg å analysere effektane den gongen.

Departementet viser òg til at internasjonal forskning, mellom anna frå OECD, slår fast at det er ein viss positiv samanheng mellom auka timetal og læring.²¹⁷ Ifølgje departementet tyder forskinga likevel på at god kvalitet på opplæringa truleg har større effekt på elevane si læring enn fleire skuletimar.

Kunnskapsministeren har i 2025 initiert ein debatt om det er behov for å redusere timetalet på 1. og 2. trinn, mellom anna for å ha høgare lærartettleik i arbeidet med lesing, skriving og rekning. Departementet planlegg ikkje å foreslå endringar i fag- og timefordelinga, som må fastsetjast i forskrift, før den offentlege utgreiinga om fellesskulen i framtida har lagt fram sine forslag og vurderingar.²¹⁸ Kunnskapsdepartementet har bedt Utdanningsdirektoratet om å vurdere kva slags faginnhold som skulen skal prioritere på 1. og 2. trinn og om til dømes redusert timetal eller omprioriteringar kan gi tettare oppfølging av elevane i lesing, skriving og rekning.²¹⁹

Spørjeundersøkinga vi har gjennomført blant skuleleiarar, viser likevel at fleirtalet meiner det er nødvendig å oppretthalde dagens timetal for å gi elevane tilfredsstillande opplæring i lesing, skriving og rekning.²²⁰ 71 prosent av skuleleiarane er heilt eller delvis

²¹³ Meld. St. 34 (2023–2024), s. 60.

²¹⁴ Meld. St. 34 (2023–2024), s. 60.

²¹⁵ Kunnskapsdepartementet (2026e).

²¹⁶ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

²¹⁷ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

²¹⁸ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

²¹⁹ Kunnskapsdepartementet og Statsministerens kontor (2026).

²²⁰ Kapittel 15.1.2 inneheld ei beskriving av spørjeundersøkinga.

einige i dette. 28 prosent av skuleleiarane er heilt eller delvis ueinige i at det er nødvendig å oppretthalde dagens timetal. Skuleleiarane fekk ikkje presentert ein alternativ bruk av desse ressursane då dei tok stilling til spørsmålet.

Frå skuleleiarane sine skriftlege kommentarar til spørjeundersøkinga kjem det fram at fleire meiner at talet på fag på 1.-4. trinn er for høgt, og at dette bidreg til at opplæringa i språk- og regneferdigheiter blir fragmentert. Andre skuleleiarar meiner at sjølv om timetalet i basisfaga er tilstrekkeleg, hindrar fag- og timefordelinga fleksibel tverrfagleg undervisning og gir for lite opplæring i praktisk-estetiske fag som kan motivere elevane. Fleire etterlyser større moglegheit til å omfordele timar mellom fag.

12.3 Tilpassa opplæring

12.3.1 Fornyngja læreplanverket

I åra etter at Kunnskapsdepartementet innførte dei ny læreplanane i Kunnskapsløftet i 2006 (LK06), og før dei i 2016 bestemte seg for å fornye Kunnskapsløftet, viste evalueringar at prinsippet om tilpassa opplæring var vanskeleg å gjennomføre for skular og lærarar i kvardagen:

- Tilpassa opplæring var i dei ulike dokumenta i Kunnskapsløftet uklart definert, bygde på lite forskning og gav skulane og lærarane få haldepunkt for korleis dei skulle gi betre tilpassa opplæring enn før.²²¹
- Ifølgje sluttevalueringa av Kunnskapsløftet (LK06) opplevde majoriteten av lærarane dei intervjuja, at tilpassing av opplæringa var tilnærma umogleg å oppnå innanfor dei rammene dei hadde.²²²

Kunnskapsdepartementet fekk i 2009 ei offentleg utgreiing, *Rett til læring*, som mellom anna vurderte korleis den ordinære opplæringa legg til rette for læring og utvikling for enkeltelevar med særskilde behov.²²³ Utgreiinga kom fram til at 20–25 prosent av elevane ikkje hadde tilstrekkeleg utbytte av opplæringa, anten i periodar eller heile tida, og at omkring halvparten av desse elevane fekk individuelle tiltak eller spesialundervisning.²²⁴ Utvalet vurderte at skulen var «tilpassa ein gjennomsnittselev som ikkje finst» og tok for lite omsyn til variasjonen i føresetnader og behov mellom elevar. Einsretting i opplæringa og mangel på omsyn til mangfaldet blant elevane var éi av fire hovudutfordringar skulen har med å gi eit godt tilbod til alle elevar.²²⁵

I 2018 fekk departementet ein rapport frå ei ekspertgruppe som trekte fram at tilpassa opplæring til flest mogleg elevar innanfor ordinær opplæring var ei vesentleg utfordring for skulen. Rapporten peika samstundes på at kunnskapen om verknader av tilpassa opplæring var relativt avgrensa.²²⁶ Ekspertgruppa trekte fram at omtrent 15–20 prosent av elevane hadde så store utfordringar at dei trong meir tilrettelegging frå skulen enn dei

²²¹ Bachmann, K. & Haug, P. (2006). s. 8; Engelsen, B. U. (2008). s. 181.

²²² Hodgson, J., Rønning, W. & Tomlinson, P. (2012). s. 175.

²²³ NOU 2009: 18. (2009). s. 31.

²²⁴ NOU 2009: 18. (2009). s. 20.

²²⁵ NOU 2009: 18. (2009). s. 22.

²²⁶ Nordahl, T. & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. (2018). s. 32–33.

fekk i ordinær opplæring, men gruppa vurderte at skulane si ordinære opplæring òg bør vere tilpassa behova til desse elevane.²²⁷ Gruppa trekte dessutan fram at omfanget av spesialundervisning aukar med alder og skuletrinn. Omfanget var òg høgare enn då Kunnskapsdepartementet innførte Kunnskapsløftet i 2006.²²⁸

Etter at Kunnskapsdepartementet fornya læreplanane i 2020 (LK20), har departementet si evaluering av det nye læreplanverket gitt informasjon om at opplæringa generelt har fått fleire arbeidsformer der elevane er aktive, og at færre, meir opne kompetansemål har auka moglegheitene for lokal tilpassing.²²⁹ Elevane oppgav sjølve at dei relativt sjeldan opplever lærestoffet som interessant og engasjerande.²³⁰ Evalueringa gav òg informasjon om at det fanst ei spenning mellom læreplanane sine ambisiøse mål og ei mangfaldig elevgruppe med ulike utfordringar.²³¹ Evalueringa fann få døme på at skulane har funne nye løysingar for desse elevane. Departementet trekte fram i praktisk skule-meldinga frå 2024 at dei hadde fått innspel som tydde på at elevane har meir mangfaldige føresetnader og behov, og at det derfor var meir krevjande for skulane å gi tilpassa opplæring i fellesskapen i klasserommet.²³²

Riksrevisjonen si spørjeundersøking til skuleleiarar i grunnskulen viser at 85 prosent er heilt eller delvis einige i følgjande: Dei opplever at plikta til tilpassa opplæring har bidrege til at skulen deira har lagt vekt på å gi elevane opplæring i lesing, skriving og rekning som er meir tilpassa individuelle føresetnader.²³³ Dei resterande 15 prosentane er heilt eller delvis ueinige i dette. Frå skuleleiarane sine skriftlege kommentarar til spørjeundersøkinga kjem det fram at mange av dei meiner at det manglar felles, praktiske rammer for opplæringa som kan leggje til rette for planlegging, gjennomføring og evaluering av tilpassa opplæring på tvers av fag og trinn.

Erfaringar frå eitt utvalt samanlikningsland

Kunnskapsdepartementet i Sverige behandlar for tida ei offentleg utgreiing om nye læreplanar. Utgreiinga foreslår ei ny tilnærming til tilpassa opplæring. Utvalet peika på at rammene for opplæringa sidan 1990-talet har lagt vekt på at læraren skal tilpasse opplæringa til dei individuelle behova til kvar elev. Dei meinte at dette har gitt forventningar som lærarane ikkje kan leve opp til innanfor skulen sine rammer.²³⁴ Dette har ført til at omfanget av individuelt arbeid har auka, og at omfanget av lærarleidd opplæring har minska. Utvalet meiner at dette svekkjer læringa til elevane og fører til større skilnader mellom elevane. Utvalet vil fjerne eller endre den overordna delen av læreplanverket for å redusere krava til individualisering eller tilpassing av opplæringa. Dei legg vekt på at formålet med opplæringa skal vere å formidle og forankre kunnskapar og verdiar hos

²²⁷ Nordahl, T. & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. (2018). s. 8-9 og 238.

²²⁸ Nordahl, T. & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging. (2018). s. 96-97.

²²⁹ Bergsgard, N. A., Alvestad, K.C., Burner, T., Gustavsen, T. S., Husebø, Ø., Kacerja, S., Møller, G., Ruud, L. C. & Salvesen, S (2026). s. 5.

²³⁰ Furberg, A., Karseth, B., Gunnulfsen, A. E., Brandmo, C., Olsen, R. V., Silseth, K., Kvamme, O. A., Ottesen, E. & Lund, A. (2026). s. 46.

²³¹ Bergsgard, N. A., Alvestad, K.C., Burner, T., Gustavsen, T. S., Husebø, Ø., Kacerja, S., Møller, G., Ruud, L. C. & Salvesen, S (2026). s. 6.

²³² Meld. St. 34 (2023-2024). s. 36.

²³³ Kapittel 15.1.2 inneheld ei beskriving av spørjeundersøkinga.

²³⁴ SOU 2025: 19 (2025). s. 19-21 og 182-189.

elevane, og at lærarane skal bestemme og leie opplæringa. Dette betyr at skulen må auke kvaliteten på opplæringa, slik at ho blir gjennomført på vitskapleg grunnlag. Det inneber mellom anna at ein bør unngå kognitiv overbelastning, at ein bør arbeide med å automatisere grunnleggjande ferdigheiter gjennom repetisjon, slik at elevane kan frigjere kognitiv kapasitet, og at lærarane bør styre opplæringa på ein systematisk måte.²³⁵ Læreplanane skal leggje til rette for dette.²³⁶

12.3.2 Rettleiarar og rammer

I meldinga *Kvalitet i skolen* frå 2008 erkjende Kunnskapsdepartementet at kommunar og skular har behov for rettleiing og råd om tilpassa opplæring i praksis, særleg knytt til grunnleggjande ferdigheiter. Dei ville derfor sørge for meir presise beskrivingar i lova av korleis skulane og lærarane kan gi tilpassa opplæring og utarbeide rettleiarar for tilpassa opplæring.²³⁷ Kunnskapsdepartementet ville òg innføre ei lovfesta kommunal plikt til å gi forsterka opplæring til elevar med svake ferdigheiter i lesing og rekning på 1.-4. trinn. Denne plikta kjenner vi i dag som plikta til intensiv opplæring, og ho blir nærmare omtalt i kapittel 12.3.3. I tillegg blei det innført kartleggingsprøver i lesing og rekning for dei minste elevane.²³⁸

I 2011 ønske ikkje Kunnskapsdepartementet å gi ein tydeleg definisjon av tilpassa opplæring og kva som kjenneteiknar denne forma for opplæring, sidan ein definisjon i form av konkrete metodar kunne verke avgrensande på opplæringa.²³⁹ Departementet meinte derfor at det var mest formålstenleg å omtale tilpassa opplæring på ein prinsipiell måte, og at tilpassa opplæring kunne innebere organisering og progresjon, ikkje berre metodar.

I fagfornyingsmeldinga frå 2016, då Kunnskapsdepartementet ønske å fornye læreplanverket i Kunnskapsløftet (LK20), vurderte dei ikkje behovet for at læreplanverket skulle leggje til rette for at skular og lærarar kunne gi meir tilpassa opplæring. Dette var ikkje eit tema dei behandla i fagfornyingsmeldinga,²⁴⁰ men den nye overordna delen av læreplanverket LK20 har ein meir omfattande omtale av tilpassa opplæring enn den som gjaldt for LK06.²⁴¹ Retningslinjene for utforminga av læreplanane klargjorde at òg kompetansemåla først og fremst skulle leggje til rette for tilpassa opplæring gjennom lokalt handlingsrom.²⁴²

Departementet har heller ikkje evaluert om rettleiarar og dei nye overordna rammene tilhøyrande Fagfornyninga (LK20) har bidrege til betre tilpassa opplæring. Då Kunnskapsdepartementet i 2023 la fram forslag til ny opplæringslov, understreka departementet at den nye lova ikkje skulle ha reelle endringar i regelverket for tilpassa opplæring. Ny lov endra altså ikkje rammene for plikta til å gi tilpassa opplæring.

²³⁵ SOU 2025: 19 (2025), s. 212-213.

²³⁶ SOU 2025: 19 (2025), s. 19-21.

²³⁷ St.meld. nr. 31 (2007-2008), s. 10; Kunnskapsdepartementet (2008c).

²³⁸ St.meld. nr. 31 (2007-2008), s. 61 og 76.

²³⁹ Meld. St. 18 (2010-2011), s. 70.

²⁴⁰ Meld. St. 28 (2015-2016).

²⁴¹ Kunnskapsdepartementet (2017d); Kunnskapsdepartementet (1993).

²⁴² Utdanningsdirektoratet (2018c).

I praktisk skule-meldinga frå 2024 og tilhøyrande oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet har departementet valt å opprette eit nasjonalt program for praktisk læring. Dette skal innehalde pedagogiske, rettleiande og kompetansebyggjande ressursar. Departementet trekkjer i 2026 fram at dette programmet kan bidra til å styrkje rammene og rettleiarane for tilpassa opplæring.²⁴³ Men Kunnskapsdepartementet understreka i meldinga at intensjonen om ein meir praktisk skule er noko dei har arbeidd med over tid.

12.3.3 Intensiv opplæring

Kunnskapsdepartementet tok i 2008 til orde for at det var nødvendig å endre ein «vente og sjå»-kultur i opplæringa. Dei meinte det førte til at elevar ikkje fekk nødvendig støtte og oppfølging tidleg nok.²⁴⁴ Departementet vurderte at elevar som blei hengande etter, og som hadde behov for ekstra støtte og oppfølging, men som heller ikkje hadde behov for spesialundervisning, ikkje fekk tilstrekkeleg tilpassa opplæring. Ettersom lese- og rekneferdigheiter er føresetnader for anna læring, meinte departementet det var særleg viktig at skulen sette inn tiltak dei første åra. Departementet ville i 2009 innføre ei plikt til tidleg innsats på 1.-4. trinn, retta mot elevar med svake lese- og rekneferdigheiter. Denne innsatsen skulle vere ei form for tilpassa opplæring, ikkje spesialundervisning.²⁴⁵ Stortinget lovfesta plikta same år.²⁴⁶

Departementet ville bevare handlefridommen til kommunane ved at kommunane sjølve skulle få velje korleis dei ville organisere denne tilpassa opplæringa.²⁴⁷ Plikta stilte likevel krav til særleg høg lærartettleik, som departementet kompenserte kommunane for. Ifølgje departementet kravde plikta at kommunane hadde tilstrekkeleg kunnskap om elevane sine ferdigheiter, slik at dei skulle kunne målrette den forsterka opplæringa.²⁴⁸ Lærartettleik og kvalitetsvurderingssystemet har altså vore føresetnader for at elevane skal få intensiv opplæring. Du kan lese meir om dette i kapittel 13.

Kunnskapsdepartementet har foreslått justeringar i opplæringslova – som Stortinget har vedteke – ved fleire høve.²⁴⁹ Plikta til tidleg innsats blei innført i 2009 og endra i 2018 og 2024. Kunnskapsdepartementet fekk i 2020 gjennomført ei spørjeundersøking til skuleleiarar om implementeringa av denne i skulen.²⁵⁰ Spørjeundersøkinga indikerte at 90 prosent av skular med barnetrinn gir intensiv opplæring, men skuleleiarane oppgav at elevane i middels grad tek att tapt progresjon gjennom dette tiltaket. To av tre skuleleiarar peika òg på at det var behov for meir rettleiing og forskingsbasert kunnskap om intensiv opplæring. Kunnskapsdepartementet har ikkje fått meir informasjon om intensiv opplæring i form av forskning, evalueringar eller utgreiingar før eller etter denne spørjeundersøkinga.

²⁴³ Meld. St. 34 (2023–2024) s. 41–50; Kunnskapsdepartementet (2025e).

²⁴⁴ St.meld. nr. 31 (2007–2008) s. 60–61.

²⁴⁵ Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) s. 14.

²⁴⁶ Besl. O. nr. 104 (2008–2009). *Odelstingsbeslutning nr. 104*, jf. Innst. O. nr. 86 (2008–2009) og Ot.prp. nr. 55 (2008–2009).

²⁴⁷ Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) s. 15.

²⁴⁸ Ot.prp. nr. 55 (2008–2009) s. 11.

²⁴⁹ Vedlegg 5 inneheld ei oversikt over desse justeringane.

²⁵⁰ NIFU (2021).

I 2025 gav Kunnskapsdepartementet likevel Utdanningsdirektoratet i oppdrag å oppsummere arbeidet med tilpassa opplæring og tidleg innsats, og foreslå tiltak for å følgje opp utfordringar.²⁵¹ Utdanningsdirektoratet skreiv i svaret sitt, som kom i mars 2026, at elevane sine behov har blitt meir komplekse og samansette dei siste åra, og at dette tilseier at fleire enn tidlegare kan ha behov for tilpassingar.²⁵² Ifølgje direktoratet opplevde òg 7 av 10 skuleleiarar at dei har måtta velje kva lovkrav dei kan klare å innfri, for å halde budsjetta. Utdanningsdirektoratet kom fram til at lokale økonomiske rammevilkår har gjort det krevjande å realisere ambisjonane, og tilrådde Kunnskapsdepartementet å sjå heilskapleg på rammevilkåra. Direktoratet ville sjølv forbetre rettleiaren for tilpassa opplæring ved å operasjonalisere kva det inneber å gi elevane ei opplæring som gir dei «tilfredsstillande utbytte», og tilby støtte til kommunar med mangelfulle system for tidleg innsats.

Riksrevisjonen si spørjeundersøking til skuleleiarar i grunnskulen viser at eit stort fleirtal av dei opplever at elevane som har fått intensiv opplæring, fekk tilfredsstillande progresjon.²⁵³ Riksrevisjonen si spørjeundersøking til skuleleiarar i grunnskulen viser at fleire beskriv at tidleg, målretta innsats kan hindre at elevar fell bakpå, men dei peikar òg på at slike tiltak ofte blir kortvarige eller spreidde over for store elevgrupper, noko som reduserer nytten. Fleire trekkjer fram at etter- og vidareutdanning er viktig for å gi god intensiv opplæring. Fleire skuleleiarar peikar på ei spenning mellom den lovfesta plikta til intensiv opplæring og rammene for praktisk gjennomføring.

12.3.4 Fleksibilitet i fag- og timestfordelinga

Eit av Kunnskapsdepartementet sine tiltak for å auke moglegheita skulane har til å tilpasse opplæringa til elevane sine føresetnader og behov, og dermed gi betre læring, var å gi kommunane moglegheit til å justere fag- og timestfordelinga for enkeltelevar. Kommunane fekk fleksibilitet til å omdisponere 25 prosent av timane i eitt eller fleire fag for ein elev til opplæring i andre fag. Ei evaluering frå dei første åra etter innføringa av styringsreforma Kunnskapsløftet kom fram til at regelen var lite i bruk, og at det mellom anna kom av at han var lite kjend og vanskeleg å ta i bruk.²⁵⁴ Eit offentleg utval oppmoda òg Kunnskapsdepartementet til å greie ut korleis regelen kunne bli meir fleksibel.²⁵⁵ Departementet valde i 2008 å innføre rettleiarar for kommunane, slik at dei betre kunne leggje til rette for elevar med svake grunnleggjande ferdigheiter.²⁵⁶ Kunnskapsdepartementet slo fast også i 2013 at regelen var svært lite i bruk, men det kom ikkje fram om lite bruk var eit problem som kravde tiltak.²⁵⁷

Det er i skuleåret 2025/2026 berre 228 elevar i barneskulen og 468 elevar i ungdomsskulen som får omdisponert timar i tråd med denne regelen.²⁵⁸ Det vil seie høvesvis omtrent 0,05 prosent og 0,24 prosent av elevane. Dette er eit tiltak som blir nytta

²⁵¹ Kunnskapsdepartementet (2025c).

²⁵² Utdanningsdirektoratet (2026a).

²⁵³ Kapittel 15.1.2 inneheld ei beskriving av spørjeundersøkinga.

²⁵⁴ Rønning, W. K. (2008).

²⁵⁵ NOU 2009: 18. (2009). s. 171.

²⁵⁶ St.meld. nr. 44 (2008-2009). s. 28-29.

²⁵⁷ Meld. St. 20. (2012-2013). s. 88.

²⁵⁸ Kunnskapsdepartementet (2026c). Departementet viser til GSI-data.

i mykje mindre omfang enn individuelt tilpassa opplæring (spesialundervisning), som blir brukt for høvesvis 6,5 prosent og 10 prosent av elevane.

Kunnskapsdepartementet har ikkje informasjon om den avgrensa bruken av dette handlingsrommet kjem av at tiltaket har liten verdi for å tilpasse opplæring til desse elevane sine føresetnader og behov. Departementet har fått tilbakemeldingar om at somme oppfattar at regelverket hindrar tilrettelegging for nokre elevar og grupper av elevar.²⁵⁹

Kunnskapsdepartementet tok opp bruken av regelen i 2024 og trekte då fram innspel om at det framleis var vanskeleg å omdisponere timane i praksis. Kunnskapsdepartementet sitt tiltak var det same som i 2008: å forbetre rettleiinga.²⁶⁰ Men Kunnskapsdepartementet ville òg vurdere om regelen har unødige hindringar. Kunnskapsdepartementet har så langt ikkje lagt fram denne vurderinga.

Det ga i 2025 Utdanningsdirektoratet i oppdrag om å utvikle rettleiarar for bruk av handlingsrom og fleksibilitet i den ordinære opplæringa og moglegheitene for å utnytte fleksibilitet i fag- og timefordelinga for enkeltelevar.²⁶¹

I samband med ny opplæringslov, som blei innført i 2024, fekk kommunane høve til å gi lokal forskrift om at inntil 10 prosent av timane i faga i grunnskulen kan brukast på andre fag eller aktivitetar.²⁶² Dette er altså ikkje eit tiltak overfor enkeltelevar, slik 25 prosent-regelen er.

12.4 Etter- og vidareutdanning

Kunnskapsdepartementet har etter styringsreforma Kunnskapsløftet prioritert å utvikle kompetansen til kommunar, skuleleiing og lærarar.²⁶³ Sjølv om det er kommunane som har ansvar for kompetanseutvikling i skulen, har Kunnskapsdepartementet slått fast at det er nødvendig at departementet bidreg med støtte til arbeidet i kommunane. Meir tilpassing av opplæringa, metodefridommen læreplanane gir lærarane, auka timetal og bruk av kartleggingsinformasjon frå NKVS ville krevje ei omfattande satsing på etter- og vidareutdanning. Vi skriv meir om korleis Kunnskapsdepartementet har ønskt at kompetanseutvikling skal bidra til betre grunnleggjande ferdigheiter, i kapittel 11.

Kunnskapsdepartementet endrar for tida etter- og vidareutdanningsordningane for lærarar, mellom anna for å tilpasse dei ytterlegare til behova i sektoren.²⁶⁴ Departementet har likevel ikkje avklart kva tiltak dei ønskjer å gjennomføre for at tilbodet skal bli ytterlegare tilpassa lokale behov. Tabell 3 viser at departementet også tidlegare har ønskt å gjere noko med dette.²⁶⁵ Kunnskapsdepartementet har forskriftsfesta nye

²⁵⁹ Meld. St. 34 (2023–2024), s. 66.

²⁶⁰ Meld. St. 34 (2023–2024), s. 67; Kunnskapsdepartementet (2025e).

²⁶¹ Kunnskapsdepartementet. (2025e).

²⁶² Opplæringslova (2023), § 1-6.

²⁶³ St.meld. nr. 30 (2003–2004); St.meld. nr. 31 (2007–2008); Meld. St. 19 (2009–2010); Meld. St. 34 (2023–2024).

²⁶⁴ Departementet omtaler no etterutdanningstilbodet som ordningar for kompetanseutvikling.

²⁶⁵ Prop. 1 S (2024–2025); Prop. 1 S (2025–2026).

tilskotsordningar for etter- og vidareutdanning, men forskriftene gir ikkje informasjon om Kunnskapsdepartementet si auka satsing på å tilpasse ordningane til behova.²⁶⁶

12.4.1 Etterutdanning

Kunnskapsdepartementet har sidan 2017 tilbode etterutdanning for lærarar i grunnskulen gjennom tilskotsordninga Dekomp, den desentraliserte ordninga for kompetanseutvikling.²⁶⁷ Etterutdanninga gjennom Dekomp skal vere basert på lokale behov.²⁶⁸ Det vil seie at Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet sidan 2017 har gitt kommunane større handlefridom ved at staten gir tilskot til etterutdanning utan at tilbodet er ein del av nasjonale satsingar.

Før 2017 gav Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet tilskot til etterutdanning som ein del av nasjonale satsingar som staten definerte i strategiane i perioden 2009–2016.²⁶⁹ Kunnskapsdepartementet ville i 2008 auke den statlege innsatsen på kompetanseutvikling retta mot nasjonale mål gjennom ulike nasjonale satsingar. Etter 2008 har departementet hatt nasjonale satsingar gjennom meir detaljerte prioriteringar av tema.

I februar 2026 fekk Kunnskapsdepartementet ei evaluering av Dekomp. Evalueringa viste at dei tillitsvalde for lærarane har opplevd at ordninga har vore tilpassa lærarane sine behov, men ein undersøkte ikkje om den auka handlefridommen i etterutdanninga har bidrege til betre opplæring.²⁷⁰

Då Kunnskapsdepartementet i 2021 også evaluerte Dekomp, peika forskarane på at kommunar og tillitsvalde var kritiske til korleis kommunane fordelte midlane sine, og at staten tildelte ein uforholdsmessig stor del av midlane til universitets- og høgskulemiljøa.²⁷¹ Tillitsvalde påpeika at midlane ikkje gjekk til erfaringsutveksling og kompetanseheving for lærarar ute i skulane. Nokre av dei rapporterte at dei fekk i staden digitale kurs med teoretisk innhald.

12.4.2 Vidareutdanning

Kunnskapsdepartementet si satsing på vidareutdanning har utvikla seg sidan departementet gjennomførte styringsreforma Kunnskapsløftet. I 2017 endra Kunnskapsdepartementet strategi. Dei lanserte Ny modell for kompetanseutvikling og ønskte at vidareutdanningstilbodet for lærarar i større grad enn tidlegare skulle vere tilpassa føresetnadene og behova til kommunane, til dømes kapasiteten og organiseringa deira. Dette innebar å gi kommunane større handlingsrom til å gjennomføre tiltak lokalt gjennom desentraliserte ordningar. Samstundes skulle staten tilpasse satsingane sine til

²⁶⁶ Forskrift om tilskudd til kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole (2026); Forskrift om tilskudd til vidareutdanning i barnehage, grunnskole og videregående opplæring (2026).

²⁶⁷ Meld. St. 21 (2016-2017), s. 13.

²⁶⁸ Kunnskapsdepartementet (2021a).

²⁶⁹ Kunnskapsdepartementet (2008b); Kunnskapsdepartementet (2011); Kunnskapsdepartementet (2014).

²⁷⁰ Arbeidsforskningsinstituttet (2026).

²⁷¹ Arbeidsforskningsinstituttet (2021b), s. 81.

kapasiteten kommunane har til å gjennomføre strategisk arbeid, omstilling og innovasjon.²⁷²

Tabell 2 viser Kunnskapsdepartementet sine prioriteringar innanfor vidareutdanning i perioden 2005–2025, om strategiane har satsing på grunnleggjande ferdigheiter, og om Kunnskapsdepartementet har evaluert om prioriteringar og satsingar har gitt betre opplæring. Vidareutdanning er, i motsetnad til etterutdanning sidan 2008, framleis underlagt nasjonale satsingar. Departementet peikar at sjølv om det endrar prioriteringar frå ein strategiperiode til den neste, så kan departementet likevel ha vidareført prioriteringane sjølv om det ikkje er skrevet i strategien.²⁷³

Tabell 2 Kunnskapsdepartementet sine satsingar på vidareutdanning

Strategiperiode	Prioriteringar	Satsing på grunnleggjande ferdigheiter	Evaluering av bidrag til betre opplæring
Kompetanse for utvikling²⁷⁴ 2005–2008	- lærarar som manglar formell utdanning i matematikk, naturfag, engelsk og norsk ²⁷⁵ - lokale behov	Ja	Nei ²⁷⁶
Kompetanse for kvalitet²⁷⁷ 2008–2015	- norsk/samisk, matematikk og engelsk - leseopplæring - fysikk, kjemi og yrkesfaglege programfag ²⁷⁸ - lokale kartlagde behov	Ja, leseopplæring ²⁷⁹	Nei ²⁸⁰
Motivasjon og mestring for bedre læring (ungdomsskolen)²⁸¹ 2012–2017	- betre klasseleiing - auke kvaliteten på opplæringa i lesing, skrivning og rekning	Ja ²⁸²	Ein låg andel opplevde at dei kunne gi betre opplæring i lesing, skrivning

²⁷² St.meld. nr. 21 (2016–2017).

²⁷³ Kunnskapsdepartementet (2026a).

²⁷⁴ Kunnskapsdepartementet. (2004).

²⁷⁵ Kunnskapsdepartementet. (2004). s. 9; Hagen, A., Nyen, T. (2009).

²⁷⁶ Hagen, A., Nyen, T. (2009). s. 63.

²⁷⁷ Kunnskapsdepartementet (2008b); Kunnskapsdepartementet (2011).

²⁷⁸ Kunnskapsdepartementet (2008b). s. 12.

²⁷⁹ Auka kompetanse for lærarar i faga norsk og samisk, matematikk og engelsk, fortrinnsvis på ungdomstrinnet; auka tal lærarar med spesialkompetanse i leseopplæring, fortrinnsvis på barnetrinnet.

²⁸⁰ Klewe, L., Andersen, F. Ø., Andresen, B. B., Topland, B. & Neset, T. (2011).

²⁸¹ Kunnskapsdepartementet. (2012).

²⁸² I arbeidet med å variere arbeidsmåtane på ungdomstrinnet er klasseleiing, rekning, lesing og skrivning prioriterte satsingsområde.

Kompetanse for kvalitet²⁸⁴ 2015-2025	- utvikle lærerspesialistar i matematikk, engelsk og norsk	Ja	Nei ²⁸⁵
Kompetanse for kvalitet (revidert)²⁸⁶ 2023-2025	- auka fagleg ²⁸⁷ og didaktisk kompetanse - styrkje praksisopplæringa	Nei	Ja ²⁸⁸
System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole²⁸⁹ 2025-	- ingen prioriteringar innanfor måla for grunnskulen ²⁹⁰	Nei	Usikkert ²⁹¹

Kjelde: Sjå fotnotar

Tabellen viser at Kunnskapsdepartementet i perioden 2005-2022 har prioritert å styrkje lese-, skrive- og rekneopplæringa i strategiane for vidareutdanningane. Men i strategiane sidan 2023 har ikkje departementet prioritert grunnleggjande ferdigheiter.

Riksrevisjonen sin gjennomgang av Kunnskapsdepartementet sine evalueringar av vidareutdanningstilbodet dei definerte i dei ulike kompetansestrategiane, viser at departementet i hovudsak har vurdert implementeringa og gjennomføringa og målt tilfredsheita til deltakarane. Tabellen viser at evalueringane som regel ikkje har undersøkt om vidareutdanninga har bidrege til betre opplæring.

12.4.3 Tilpassa opplæring

Kunnskapsdepartementet har hatt ei målretta og langsiktig satsing på tilpassa opplæring sidan departementet gjennomførte styringsreforma Kunnskapsløftet, slik vi skreiv om i kapittel 11. Dette ville krevje at lærarane fekk auka kompetanse på å tilpasse opplæringa. Tabell 3 viste at tilpassa opplæring ikkje har vore prioritert i strategiane som eit

²⁸³ Nordisk institutt for studier av innovasjon og utdanning (2018). s.103 og s. 111-113.

²⁸⁴ Kunnskapsdepartementet (2015); Meld. St. 21 (2016-2017).

²⁸⁵ Myrvold, T. (2025).

²⁸⁶ Kunnskapsdepartementet (2017b); Kunnskapsdepartementet (2023).

²⁸⁷ Kunnskapsdepartementet (2023). s. 31.

²⁸⁸ Eks.: Gjerustad, C. & Ulriksen, R. (2018); Kunnskapsdepartementet. (2023).

²⁸⁹ Kunnskapsdepartementet. (2025d); Forskrift om tilskudd til kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole (2026).

²⁹⁰ Kunnskapsdepartementet trakk likevel fram i forslaget til statsbudsjett for 2026 at kommunane blei oppfordra til å vurdere om dei trong å styrkje kompetansen som kan gjere at elevane lærar å lese godt. Jf. Prop. 1 S (2025-2026). s. 131. I tillegg angir forskrifta for tilskot til vidareutdanning at midlane skal brukast innanfor måla i rammeplanar, læreplanar og måla for grunnopplæringa. Jf. Forskrift om tilskudd til vidareutdanning i barnehage, grunnskole og videregående opplæring (2026).

²⁹¹ Kunnskapsdepartementet (2025d). s. 18.

sjølvstendig tema for vidareutdanningane før i strategien frå 2023.²⁹²

Kunnskapsdepartementet presiserte likevel i denne strategien at departementet først og fremst ville styrkje rettleiarar i tilpassa opplæring framfor å styrkje temaet i etter- og vidareutdanning.

Vår gjennomgang av strategiane viser at Kunnskapsdepartementet i hovudsak har prioritert å styrkje fagkunnskapane til lærarane. Kunnskapsdepartementet har understreka overfor Riksrevisjonen at sjølv om strategiane for etter- og vidareutdanningstilbodet som regel ikkje har hatt tilpassa opplæring som eige sjølvstendig tema, meiner dei at tilpassa opplæring likevel har vore eit tema i alle utdanningstilboda.²⁹³ Kunnskapsdepartementet har då heller ikkje evaluert om etter- og vidareutdanninga har gitt lærarane ein kompetanse som har gjort at dei kan gi meir tilpassa opplæring, verken generelt eller for grunnleggjande ferdigheiter. I dei årlege deltakarundersøkingane for lærarar rapporterer likevel dei spurde lærarane at etter- og vidareutdanning har bidrege til auka kompetanse, endra undervisningspraksis og betre læringsmiljø. Dette gjeld både lokale og sentrale tiltak.²⁹⁴

12.5 Oppfølgingsordninga

Kunnskapsdepartementet oppretta i 2009 ei statleg ordning som på ein systematisk måte skulle støtte kommunar som hadde mange elevar med svake lese- og rekneferdigheiter, og som hadde behov for rettleiing i korleis dei arbeider med å forbetre kvaliteten på opplæringa.²⁹⁵ Kunnskapsdepartementet vurderte at prosjekta og tiltaka staten har gjennomført, ikkje tok tak i kjerneutfordringane for kommunane på ein systematisk måte.²⁹⁶

Rettleiinga skulle bidra til å gi dei deltakande kommunane kapasitet til å ta ansvaret som opplæringslova gir dei, gi dei kompetanse til å analysere sin eigen situasjon og gjere dei i stand til å setje inn rette tiltak og drive kvalitetsutvikling.²⁹⁷ Kunnskapsdepartementet ville redusere skilnadene mellom kommunar og mellom skular i kommunane, slik at elevar fekk god opplæring uavhengig av bustad.²⁹⁸ Ordninga skulle gi dei utvalde kommunane eit skreddarsydd tilbod med koordinerte statlege verkemiddel, men det var og er frivillig for kommunane å delta.²⁹⁹

Departementet erkjende at etableringa av ei nedre grense for kvalitet i opplæringa, slik Oppfølgingsordninga ville gjere, ville redusere handlingsrommet til kommunane.³⁰⁰ Dei meinte likevel at denne ansvarleggjinga ville bidra med prioriteringar innanfor dette handlingsrommet.

²⁹² Kunnskapsdepartementet (2023).

²⁹³ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

²⁹⁴ Nordisk institutt for studier av innovasjon og utdanning (2023).

²⁹⁵ Dyrkorn, K., Gram, I., Nilsen, Ø. L., Ottesen, E. & Aas, M. (2013). s. 4; St.meld. nr. 31 (2007-2008). s. 85.

²⁹⁶ St.meld. nr. 31 (2007-2008). s. 83.

²⁹⁷ Meld. St. 21 (2016-2017). s. 93 og 95.

²⁹⁸ Meld. St. 21 (2016-2017). s. 76.

²⁹⁹ Meld. St. 21 (2016-2017). s. 95-96.

³⁰⁰ Meld. St. 21 (2016-2017). s. 95.

Ordninga heitte opphavleg Rettleiarkorpset, men fekk frå 2017 namnet Oppfølgingsordninga. Utdanningsdirektoratet skulle organisere ordninga, medan statsforvaltarane skulle stå for rettleiinga. Faktaboks 9 presenterer innhaldet i Oppfølgingsordninga sidan 2020 for dei deltakande kommunane.

Faktaboks 9 Fasar i Oppfølgingsordninga

Kommunane får oppfølging gjennom ordninga i tre skuleår. Oppfølginga har to fasar:

- *Forfasen*, innført i 2020, varer i eitt skuleår. Kommunane og statsforvaltarane set då mål, planlegg tiltak, finn aktuelle kompetansemiljø og forankrar det planlagde utviklingsarbeidet med deltakarane i kommunen.
- *Gjennomføringsfasen* varer i to skuleår, og då skal kommunane gjennomføre dei planlagde tiltaka. Statsforvaltarane og relevante kompetansemiljø, som lokale universitet og høgskular, hjelper til.

Kjelde: Utdanningsdirektoratet (2026e)

Utdanningsdirektoratet har gjennomført eit evalueringsprogram for Oppfølgingsordninga i perioden 2019–2025.³⁰¹ Forskarane som har stått for gjennomføringa av evalueringane, skulle først og fremst evaluere korleis Oppfølgingsordninga fungerer som prosess. Evalueringsprogrammet har gitt departementet informasjon om dei deltakande kommunane er tilfredse med organiseringa, men hadde òg i oppdrag å undersøkje resultat av ordninga.³⁰² Kunnskapsdepartementet opplyser til Riksrevisjonen at tiltaka i ordninga ofte rettar seg mot systema i kommunane. Desse har ofte svak kapasitet, og det tek dermed tid før tiltaka gir resultat.³⁰³

Her er dei viktigaste funna om korleis dei deltakande kommunane sine føresetnader for å kunne gi god opplæring og læringsresultat har utvikla seg:³⁰⁴

- I 2024 *opplevde* deltakande kommunar i hovudsak at ordninga hadde styrkt føresetnadene deira for å gi god opplæring. Andelen skuleleiarar og kommunar som opplevde at ordninga betra elevane sine læringsresultat, var likevel lågare i 2022 enn i 2020.³⁰⁵ Undersøkinga viste at 13 prosent av skuleleiarane var heilt eller delvis ueinige i at ordninga har hatt positiv effekt på læringsmiljøet, og 15 prosent av skuleleiarane var heilt eller delvis ueinige i at ordninga har hatt positiv effekt på læringsresultat. Forskarane meiner dette tyder på at enkelte skular har hatt lite utbytte av ordninga. Anten fordi tiltaka er konsentrerte på skuleeigarnivå, eller fordi ordninga av ulike årsaker ikkje fungerer på desse skulane.

³⁰¹ Arbeidsforskningsinstituttet. (2021a).

³⁰² Arbeidsforskningsinstituttet. (2021a). s 21.

³⁰³ Kunnskapsdepartementet (2026b).

³⁰⁴ Forskarane kartla opplevingane til deltakande kommunar og skuleleiarar gjennom spørjeundersøkingar, medan dei kartla statsforvaltarane sine vurderingar gjennom intervju.

³⁰⁵ Arbeidsforskningsinstituttet (2024). s. 6 og s. 60–61.

- Statsforvaltarane meinte at ordninga først og fremst styrkte kompetansen i dei deltakande kommunane, men vurderte likevel at ordninga i liten grad styrkte opplæringa på kvar enkelt skule.³⁰⁶
- Sluttrapporten frå evalueringa, som kom tidlegare i 2026, viste at dei deltakande kommunane i stor grad opplevde at ordninga styrkte kompetansen deira på nokre område, og at leiarane på skulane hadde fått fagleg påfyll.³⁰⁷

Kunnskapsdepartementet fekk også i 2013 ei evaluering av ordninga, som då heitte Rettleiarkorpset.³⁰⁸ Den evalueringa viste òg at dei deltakande kommunane var fornøgde med innhaldet i ordninga, og at ho hadde ført til endringar i praksis og betre organisering. Riksrevisjonen sin gjennomgang av Kunnskapsdepartementet sine evalueringar sidan ordninga blei oppretta i 2009, viser at departementet ikkje har informasjon om ordninga har bidrege til betre opplæring generelt eller betre grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning spesielt. Elevane sine ferdigheiter i lesing og rekning, kartlagde gjennom nasjonale prøver, har vore eit av kriteria for å identifisere kommunar som treng slik statleg oppfølging.³⁰⁹ Men Kunnskapsdepartementet sitt informasjonsgrunnlag om ordninga seier ingenting om korleis lese- og rekneferdigheitene til elevane i kommunane har utvikla seg etter deltaking.

Kunnskapsdepartementet meiner at Oppfølgingsordninga hjelper kommunane med å gjennomføre endringar som dei ikkje hadde hatt ressursar til å gjennomføre på eiga hand.³¹⁰

12.6 Dei statlege verkemidla samla

12.6.1 Styringsreforma Kunnskapsløftet og tiltaka for grunnleggjande ferdigheiter

Kunnskapsdepartementet gjennomførte eit systemskifte i grunnskulen. Skiftet skulle leggje til rette for korleis dei statlege verkemidla skulle bidra til å nå målet for grunnleggjande ferdigheiter, som vi skriv om i kapittel 11.

Kunnskapsdepartementet har gjennomført omfattande forskingsprogram for å evaluere reformene av læreplanane som kom i 2006 (LK06) og 2020 (LK20). Men som vi skriv i kapittel 12.1, var det berre LK06-evalueringa som gav departementet informasjon om bidraget til satsinga på grunnleggjande ferdigheiter. Departementet har informasjon om bidraget til enkelte av dei andre statlege verkemidla, som vi skriv om i kapittel 13. Utdanningsdirektoratet har skrivne i årsrapportane sidan 2017 at dei får opptil 40–50 forskings-, evaluerings- og kartleggingsrapportar om utdanning årleg.³¹¹

³⁰⁶ Arbeidsforskningsinstituttet (2024). s 52.

³⁰⁷ Arbeidsforskningsinstituttet (2026).

³⁰⁸ Dyrkorn, K., Gram, I., Nilsen, Ø. L., Ottesen, E. & Aas, M. (2013).

³⁰⁹ Innst. S. nr. 42 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008).

³¹⁰ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

³¹¹ Utdanningsdirektoratet (2017a). s. 24; Utdanningsdirektoratet (2018b). s. 8; Utdanningsdirektoratet (2023a). s. 39.

Kunnskapsdepartementet oppgir overfor Riksrevisjonen at dei har jobba systematisk med å skaffe og stimulere til bruk av forskingsresultat i utdanningssektoren.³¹² Dette har dei gjort mellom anna gjennom femårige forskingsstrategiar og ved å foreslå auka løyvingar til utdanningsforskning. Departementet viser til at NIFU og SSB har kartlagt at midlar løyvde til utdanningsforskning har auka frå 600 millionar kroner i 2007, som svarer til 974 millionar 2025-kroner, til om lag 2,97 milliardar 2025-kroner i 2021. Departementet viser òg til at talet på forskingspublikasjonar innan utdanning har auka med 149 prosent i perioden 2011–2023, medan forskingspublikasjonar generelt har auka med 51 prosent.

Kunnskapsdepartementet har ikkje informasjon om, og har heller ikkje gjennomført ei evaluering av om, systemskiftet har gitt betre styring av grunnskulen, eller om dei statlege verkemidla samla har gitt ei formålstenleg og effektiv satsing på grunnleggjande ferdigheiter.

12.6.2 Tilsyn med læringsresultat

Departementet skreiv i læringskulturmeldinga at kunnskap om læringsutbytte skulle vere eit viktig grunnlag for eit effektivt og målretta tilsyn. Vidare skreiv dei at statsforvaltarane skulle føre meir systematisk tilsyn med kommunar som ikkje har tilfredsstillande resultat og ikkje følgjer dette opp. Kunnskapsdepartementet har òg gitt statsforvaltarane ansvar for å gi fagleg rettleiing i samband med tilsyn. Du kan lese meir om dette i kapittel 11. Informasjonen frå systematiske tilsyn basert på kunnskap om læringsutbytte og fagleg rettleiing kan òg gi informasjon om korleis dei statlege verkemidla fungerer for å gi god opplæring ute i kommunane. I faktaboks 10 presenterer vi dei ulike oppgåvene statsforvaltarane har overfor grunnskulen.

Faktaboks 10 Statsforvaltarane sine oppgåver overfor grunnskulen

- Statsforvaltaren skal som tilsynsstyresmakt vareta rettstryggleiken i grunnskulen.
- Statsforvaltaren har som hovudoppgåver å føre tilsyn med at kommunane etterlever opplæringslova, og å forvalte Oppfølgingsordninga.
- Kunnskapsdepartementet gir statsforvaltarane nasjonalt fastsette tema for tilsyn i grunnskulen gjennom tildelingsbrev.

Kjelde: Kunnskapsdepartementet (2025b)

Statsforvaltarane har mellom anna ansvar for å føre tilsyn med at kommunane sørgjer for at³¹³

- opplæringa følgjer forskriftsfesta mål, prinsipp og læreplanar
- elevane får tilpassa opplæring som gir dei tilfredsstillande utbytte av opplæringa
- lærarane følgjer med på om ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa

³¹² Kunnskapsdepartementet (2026c).

³¹³ Opplæringslova (2023). § 29-2.

- elevar på 1.-4. trinn som står i fare for å ikkje ha forventa progresjon i lesing, skriving og rekning, får intensiv opplæring i dette

Statsforvaltarane skal rette tilsyna der risikoen er størst, og ta omsyn til kommunane sine ulike føresetnader.³¹⁴ Dette betyr at statsforvaltarane skal føre tilsyn overfor kommunane basert på eigne risikovurderingar og velje dei tilsynstema som er best eigna til å gi etterleving av opplæringslova.³¹⁵ Statsforvaltarane kan òg rettleie i staden å føre tilsyn viss dei vurderer at det er meir effektivt.

Tilsyn basert på Utdanningsdirektoratet sine risikovurderingar skal òg byggje på ein analyse av kva som er risiko og kva som er vesentleg, i tillegg til ein kostnads- og nytteanalyse.³¹⁶ Utdanningsdirektoratet gjer ei risikovurdering for heile landet og vurderer tema, medan statsforvaltarane gjennomfører tilsyna.

Tabell 3 viser kva for nokre tema Kunnskapsdepartementet vil at statsforvaltarane skal prioritere når dei gjennomfører felles nasjonalt tilsyn i grunnskulen. I tillegg kjem tilsyn basert på statsforvaltarane sine eigne risikovurderingar.

Tabell 3 Kunnskapsdepartementet sine prioriterte tema for tilsyn i grunnskulen

Periode	Tema for tilsyn
2006-2008	<ul style="list-style-type: none"> • tilpassa opplæring • spesialundervisning • kvalitetsutvikling
2009-2013	<ul style="list-style-type: none"> • skulemiljø • kvalitetsutvikling
2014-2017	<ul style="list-style-type: none"> • elevane sitt læringsutbytte • skulemiljø (2016-2017) • kvalitetsutvikling
2018-2022	<ul style="list-style-type: none"> • tidleg innsats • skulemiljø
2023-2026	<ul style="list-style-type: none"> • spesialundervisning / individuelt tilrettelagd opplæring • skulemiljø

Kjelde: Kunnskapsdepartementet sine tildelingsbrev til fylkesmenn/statsforvaltarar 2006-2026

Tabellen viser at departementet sidan 2009 har prioritert at statsforvaltarane skal gjennomføre tilsyn av skulemiljø. Sidan 2018 har Kunnskapsdepartementet prioritert

³¹⁴ Utdanningsdirektoratet (2023b).

³¹⁵ Kunnskapsdepartementet (2025b).

³¹⁶ Prop. 57 L (2022-2023), s. 502, jf. Innst. 442 L (2022-2023).

tidleg innsats og spesialundervisning, som no heiter individuelt tilrettelagd opplæring. I perioden 2014–2017 blei det gjennomført eit felles nasjonalt tilsyn der temaet var skulane sitt arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa.³¹⁷

Kunnskapsdepartementet har utarbeidd ei oversikt for Riksrevisjonen over temaa som statsforvaltarane har gjennomført tilsyn av i perioden 2015–2024. Du finn oversikta i vedlegg 7, som viser tilsyn basert på både statsforvaltarane sine egne og Utdanningsdirektoratet sine risikovurderingar. Oversikta viser at statsforvaltarane har gjennomført flest tilsyn av elevane sitt læringsutbytte og individuelt tilrettelagd opplæring. Men Utdanningsdirektoratet sine oppsummeringar av tilsyna til statsforvaltarane, som oversikta byggjer på, gir i hovudsak ikkje departementet informasjon om samla funn frå tilsyna. Dei gir primært informasjon om omfanget av gjennomførte aktivitetar.

Riksrevisjonen si spørjeundersøking til skuleleiarar i grunnskulen viser at ein liten andel av dei, 8 prosent, meinte statsforvaltarane har gitt rettleiing i samband med tilsyn ved skulen deira, og at det har bidrege til at elevane har fått betre opplæring i lesing, skriving og rekning.³¹⁸ 31 prosent av skuleleiarane meinte at statsforvaltarane ikkje hadde bidrege med rettleiing som gir betre opplæring. 61 prosent av skuleleiarane meinte påstanden ikkje var relevant for dei, eller svarte at dei ikkje hadde ei oppfatning. Dette har sannsynlegvis samanheng med at mange rektorar ikkje har hatt tilsyn på skulen sin.

13 Kunnskapsdepartementet har i varierende grad endra dei statlege verkemidla som gir svake bidrag til betre grunnleggjande ferdigheiter

Relevante revisjonskriterium

- Kunnskapsdepartementet har eit overordna ansvar for at elevane får opplæring i grunnleggjande ferdigheiter.
- Kunnskapsdepartementet skal sikre tilstrekkeleg informasjon til å styre og ta forsvarlege avgjerder og følgje opp dersom dei ikkje når måla.
- Kunnskapsdepartementet skal styre basert på dei grunnleggjande prinsippa i Kunnskapsløftet.

Oppsummering

- Kunnskapsdepartementet har ikkje følgd opp om norma for lærartettleik er utforma slik at ho styrkjer opplæringa i grunnleggjande ferdigheiter.

³¹⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). s.11; Utdanningsdirektoratet (2017b).

³¹⁸ Kapittel 15.1.2 inneheld ei beskriving av spørjeundersøkinga.

- Kunnskapsdepartementet følgjer for tida opp lærarane og skulane sin nytte av informasjonen frå den statlege kartlegginga av lesing og rekning.

13.1 Norma for lærartettleik

Kunnskapsdepartementet varsla i 2010 at dei ønskte å sikre at kommunane brukte ressursar på å oppretthalde og styrkje lærartettleiken i skulen, og at dei ville lovfeste ei norm for bruk av lærarressursar.³¹⁹ Departementet vurderte i 2013 at det var behov for å kunne leggje til rette for at det «generelt er nok lærere på skolen», gjennom å regulere forholdstalet mellom elevar og lærarar i forskrift. Stortinget gav departementet denne moglegheita.³²⁰

Departementet viste til at høgare lærartettleik kunne vere fordelaktig på fleire måtar. Høgare lærartettleik kunne auke lærarane si moglegheit til å støtte elevane i læringa, leggje til rette for etter- og vidareutdanning og betre arbeidsforholda deira.³²¹

Ettersom det var lite forskingsbasert kunnskap om korleis lærartettleik påverkar mellom anna læringsresultat, ville departementet i 2013 ikkje fastsetje ei lærarnorm sjølv om dei hadde fått heimel til å gjere det.³²² Dei ønskte å kunne innføre ei slik norm seinare, når dei hadde skaffa meir erfaring og kunnskap om effektar og konsekvensar. For å få meir kunnskap om korleis skulen kan bruke lærarressursar for å gi meir læring for elevane, sette departementet i gang forskingsprosjektet Læreeffekt i 2015.³²³ Dette var to randomiserte studiar over fire år av høvesvis effekten av ein ekstra lærar i lese- og skriveopplæringa og effekten av ein ekstra lærar til å gjennomføre smågruppeundervisning i matematikkfaget.

Stortinget vedtok sjølv i 2018, basert på eit budsjettforlik, kva lærarnorma skulle vere, og Kunnskapsdepartementet innførte denne norma frå 2018.³²⁴ Stortinget la vekt på at Kunnskapsdepartementet skulle evaluere norma undervegs.³²⁵ Då Kunnskapsdepartementet innførte forskrifta, var målet at norma mellom anna skulle bidra til at elevane utviklar betre grunnleggjande ferdigheiter.³²⁶

På grunn av innføringa av lærarnorma måtte Læreeffekt-prosjektet halde fram med nokre nødvendige tilpassingar og noko forkorta varigheit.³²⁷

13.1.1 Erfaringar frå utvalde samanlikningsland

Av dei utvalde samanlikningslanda (Noreg, Sverige, Danmark og Estland) er det berre Noreg som har ei eiga norm for lærartettleik. I Danmark og Estland er det ikkje reglar om

³¹⁹ Prop. 1 S (2010–2011). s. 40.

³²⁰ Prop. 129 L (2012–2013). s. 79.

³²¹ Prop. 129 L (2012–2013). s. 79 og 83.

³²² Prop. 129 L (2012–2013). s. 80 og 84.

³²³ Meld. St. 21 (2016–2017). s. 50–53, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

³²⁴ Innst. 2 S (2017–2018), jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2017–2018); Endr. i forskrift til opplæringslova (2018). Stortinget fastsette lærarnorma gjennom vedtak 60 i behandlinga av innstillinga.

³²⁵ Innst. 2 S (2017–2018), jf. Prop. 1 S (2017–2018). s. 55.

³²⁶ Prop. 1 S (2018–2019). s. 76, jf. Innst. 12 S (2018–2019).

³²⁷ Prop. 85 S (2017–2018). s. 19, jf. Innst. 400 S (2017–2018).

lærartettleik, men det er reglar om maksimalt tal elevar per klasse i grunnskulen. I Estland er det lovfesta ei maxsgrense på 24 elevar per klasse.³²⁸ I Danmark følgjer det av folkeskoleloven § 17 at det skal vere maksimalt 26–28 elevar i klassen, men i nokre tilfelle kan det vere 30 elevar.³²⁹ I Sverige er det ikkje reglar om lærartettleik eller klasse- og gruppestorleikar.

13.1.2 Læring

I perioden 2019–2022 fekk Kunnskapsdepartementet gjennomført eit evalueringsprogram for lærarnorma. Sluttrapporten til forskarane, frå 2022, kjem fram til at norma fungerer godt som bemanningsnorm: Skulane har tilsett fleire lærarar utan å redusere spesialundervisning eller særskild språkopplæring og utan å auke andelen lærarar utan formell kompetanse.³³⁰ Som bemanningsnorm gjer ho det vanskelegare for kommunane å redusere ressursbruken på skule. Samstundes opplever skuleleiarar og kommunar at det reduserer handlingsrommet deira. I intervju og spørjeundersøkinga gav lærarar uttrykk for at lærartettleik er viktig for klasseleiinga deira, som tilpassing av opplæringa.

Likevel fann forskarane at norma ikkje har endra trivselen og læringa til elevane. Men det er ikkje mogleg å skilje norma sin påverknad frå andre samfunnsendingar i same periode, til dømes pandemien, ettersom Kunnskapsdepartementet innførte norma samstundes på alle skular. Forskarane peika likevel på at tidlegare forskning på auka lærartettleik i Noreg heller ikkje har funne at dette har effekt på elevane si læring. Dei kom òg fram til at det ikkje har noko å seie for sjølvrapportert tidspress, trivsel og fråvær blant lærarane om skulane deira oppfyller norma.

Norma legg ingen føringar på organiseringa av opplæringa. Skulane kan derfor gjere sine egne prioriteringar.³³¹ Skuleleiarane oppgav i evalueringa at dei i hovudsak bruker dei ekstra lærarressursane i eksisterande klassar framfor å ha fleire klassar, men peika på at det var utfordrande å utnytte dei ekstra lærarressursane godt. Forskarane understreka at kunnskapsgrunlaget om korleis skular kan bruke ekstra lærarressursar effektivt, inntil nyleg hadde vore avgrensa, men at nyare studiar viste at organisering og lærarane sin kompetanse avgjer om høgare tettleik av lærarar gir effekt. Smågruppeundervisning er eit døme på dette. Manglande effektiv utnytting av ekstra lærarar kan altså påverke om norma gir betre læring.

Forskarane sine analysar viste at norma har hatt størst effekt som bemanningsnorm på skular som har færre sosiale og faglege utfordringar.³³² Kommunar har gjerne fordelt færre ressursar til slike skular fordi dei ofte har teke omsyn til levekår i nærområda. Dette vil seia at dei skulene som hadde lågast lærartettleik, og som dermed fekk tilført ekstra lærarar, i utgangspunktet hadde gode skuleresultat. Dette kan ha ført til at norma har hatt mindre effekt, ettersom det er vanskelegare å heve skuleprestasjonar som allereie er på eit høgt nivå.

³²⁸ Basic Schools and Upper Secondary Schools Act (2024). § 26.

³²⁹ Folkeskoleloven (1994). § 17.

³³⁰ Pedersen, C., Reiling, R. B., Vennerød-Diesen, F. F., Alne, R., Skårholt, A. (2022). s. 11–14.

³³¹ Pedersen, C., Reiling, R. B., Vennerød-Diesen, F. F., Alne, R., Skårholt, A. (2022). s. 209–210.

³³² Pedersen, C., Reiling, R. B., Vennerød-Diesen, F. F., Alne, R., Skårholt, A. (2022). s. 201.

Departementet registrerer at forskarane ikkje finn nokon samanheng mellom trivselen og læringa til elevane og innføringa av norma, og at dette er eit funn som er i tråd med tidlegare studiar.³³³ Dei peikar òg på at evalueringa viser at lærartettleik kan ha noko å seie for grupper av elevar, dei som gjerne treng ekstra merksemd. Departementet vurderer likevel at norma kan påverke skulekvardagen for både elevar og lærarar, dersom dei ekstra lærarressursane blir organiserte på ein god måte.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) vurderte i 2024 om lærarnorma var eigna til å gi elevane likeverdig opplæring. DFØ kom fram til at lærarnorm som tiltak for å sikre likeverd har svakheiter, men understreka at kunnskapsgrunnlaget var for usikkert til at dei kunne tilrå konkrete endringar.³³⁴

Ifølgje skriftlege kommentarar til Riksrevisjonen si spørjeundersøking opplever nokre skuleleiarar at lærarnorma er ein sikringsventil som forhindrar store reduksjonar i bemanninga, medan andre meiner ho reduserer handlingsrommet til skulen. Fleire trekkjer fram at høgare lærartettleik på dei lågaste trinna legg godt til rette for intensiv og tilpassa opplæring i lesing, skriving og rekning, men at det kan vere utilstrekkeleg i klassar med mange elevar med tilpassingsbehov. Andre trekkjer fram at tettleiken av lærarar i seg sjølv ikkje garanterer kvalitet, men at kvalitet heller heng saman med kompetanse. Fleire er kritiske til at norma gir for lite fleksibilitet i fordeling på tvers av trinn, noko som gjer det vanskeleg å prioritere ressursar der dei trengst mest.

13.1.3 Styring

Forskarane stilte i sluttrapporten frå evalueringsprogrammet spørsmål ved om auken i lærartettleik i grunnskulen, som følgje av lærarnorma, har gitt formålstenleg bruk av midlar.³³⁵ Dei konkluderte med at norma burde utformast slik at skular med størst behov, eller der fleire lærarar gir størst effekt, får fleire lærarar. I tillegg kan det vere formålstenleg å gi konkrete føringar for bruk av den auka lærartettleiken, slik at han blir optimalt utnytta, eller endre norma for å gi skulane meir fridom.

Då departementet innførte norma, signaliserte dei at norma over tid ville ha større fleksibilitet for kommunane ved at dei skulle kunne flytte lærarar mellom hovudtrinn og mellom skular.³³⁶ Kunnskapsdepartementet har likevel ikkje foreslått dette seinare.

Utvalet som i 2019 kom med forslag til ny opplæringslov, vurderte at det var andre og meir formålstenlege måtar å innrette regelstyringa knytt til lærarressursar på for å nå same mål.³³⁷ Det meinte at norma tok lite omsyn til at elevar har ulike behov, og at klassar og skular er ulikt samansette, med ulike styrkar og utfordringar. Utvalet kom til at midlane heller burde målrettast mot tilpassa og intensiv opplæring. I høyringsbrevet for forslaget til ny opplæringslov varsla departementet at det ville vente til evalueringa av lærarnorma var fullført, før dei ville vurdere eit forslag om å ikkje vidareføre norma.³³⁸

³³³ Kunnskapsdepartementet (2026c).

³³⁴ DFØ (2024), s. 57.

³³⁵ Pedersen, C., Reiling, R. B., Vennerød-Diesen, F. F., Alne, R., Skårholt, A. (2022), s. 209-210.

³³⁶ Prop. 85 S (2017-2018), s. 19.

³³⁷ NOU 2019: 23. (2019), s. 281-283.

³³⁸ Kunnskapsdepartementet (2020).

Kunnskapsdepartementet konkluderte i 2023 med at dei ønskte å vidareføre lærarnorma som ho er. Dei viste mellom anna til at «kontekstuelle forhold» kan forklare at auka lærartettleik ifølgje evalueringa hadde gitt betre trivsel eller læring.³³⁹ Departementet erklærte då at dei etter kvart skulle følgje opp evalueringa på ein eigna måte og då vurdere behovet for å endre norma.

Departementet hadde i januar 2026 enno ikkje følgt opp og vurdert evalueringa av lærarnorma. Men dei opplyser til Riksrevisjonen at evalueringa framleis inngår i departementet sitt kunnskaps- og avgjerdsgrunnlag og regjeringa sitt løpande arbeid med å vurdere eksisterande ordningar og politikk.³⁴⁰ Departementet ønskte òg å vurdere tilrådingane frå kommunekommisjonen før dei eventuelt vurderte på nytt korleis lærartettleik bør regulerast.³⁴¹

Kommunekommisjonen leverte seinare i januar 2026 sine tilrådingar om lærarnorma. Eit fleirtal i kommunekommisjonen vurderte at norma var problematisk fordi ho ikkje var eit godt verkemiddel for å vareta omsynet til «barnets beste» ifølgje FN's barnekonvensjon, nasjonale mål eller effektiv styring og utnytting av arbeidskraft.³⁴² Fleirtalet kom til at norma burde opphevast, eventuelt at norma burde flyttast frå skule- til kommunenivå.

Departementet presiserte i april 2026 overfor Riksrevisjonen at ein målretta bruk av auka tettleik av lærarar og andre gode føresetnader kan gjere at lærarnorma kan påverke læring positivt.³⁴³ Det vurderer at kunnskapsgrunnlaget ikkje peikar eintydig i ei retning, og at det ikkje vil vere enkelt å foreslå justeringar av norma.

13.2 Nasjonale prøver

Sidan 2013 har Kunnskapsdepartementet gjennomført tre evalueringar av nasjonale prøver. Evalueringane har undersøkt kva nytte nasjonale prøver har for kommunane, skulane og lærarane. Eit fellestrekk for dei er at informasjonen som nasjonale prøver gir, er vanskeleg å bruke:

- I 2013 kom NIFU si evaluering fram til at nasjonale prøver gav dei nyttig informasjon om i kva grad elevane hadde lese- og rekneferdigheiter som samsvarer med kompetansemåla i læreplanane. Men informasjonen hadde avgrensa nytte for lærarane når dei skulle bruke resultatane til å gi meir tilpassa opplæring.³⁴⁴
- I ei evaluering frå 2017 fann Utdanningsdirektoratet ut at nasjonale prøver og kartleggingsprøver gir informasjon om ferdighetsnivå, men at dei gir lærarane og skulane lite rettleiing i korleis dei bør bruke informasjonen til å gi meir tilpassa opplæring.³⁴⁵

³³⁹ Prop. 57 L (2022–2023), s. 109.

³⁴⁰ Kunnskapsdepartementet (2025a); Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

³⁴¹ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

³⁴² NOU 2026: 1 (2026), s. 96.

³⁴³ Kunnskapsdepartementet (2026b).

³⁴⁴ Seland, I., Vibe, N. & Hovdhaugen, E. (2013).

³⁴⁵ Utdanningsdirektoratet (2020).

- I 2019 følgde Utdanningsdirektoratet opp med ein gjennomgang av forskning og annan litteratur om korleis nasjonale prøver har fungert sidan 2006.³⁴⁶ Der kom det òg fram at lærarar og skular treng meir rettleiing for å nyttiggjere seg informasjonen som nasjonale prøver og kartleggingsprøver gir. Det var lite kunnskap om korleis nasjonale prøver har blitt brukte til kvalitetsutvikling i kommunane og som styringsinformasjon for Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

Ei spørjeundersøking frå 2023 viste likevel at 65 prosent av grunnskuleleiarar rapporterte at dei opplevde at nasjonale prøver var nyttige i arbeidet deira med å vurdere og utvikle kvaliteten på opplæringa.³⁴⁷

Då Stortinget behandla fornyinga av Kunnskapsløftet vedtok dei at regjeringa skulle vurdere ein gjennomgang av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS), og la då vekt på at systemet skulle vareta det breie kunnskapssynet til skulen, byggje på tillit til lærarane og leggje til rette for auka profesjonelt handlingsrom.³⁴⁸ Utdanningsdirektoratet tilrådde Kunnskapsdepartementet i 2018 at den vidare utviklinga av nasjonale prøver og kartleggingsprøver burde vere å sikre at kommunane, skulane og lærarane får den informasjonen dei treng frå dei.³⁴⁹ Det trekkjer òg fram at Kunnskapsdepartementet då må vurdere om informasjonen frå nasjonale prøver på nasjonalt nivå må varetakast på ein annan måte. På bakgrunn av denne tilrådinga gav departementet Utdanningsdirektoratet eit oppdrag om å utarbeide ein heilskapleg plan med beskriving av formåla med dei ulike prøvene. Utdanningsdirektoratet gjennomførte derfor i 2019 ein litteraturgjennomgang.³⁵⁰ Utdanningsdirektoratet kom i 2020 med ein plan der dei i hovudsak ønskte å vidareføre nasjonale prøver, men slik at prøvene gav både lærarar, skular, kommunar og staten den informasjonen dei trong.³⁵¹ Utdanningsdirektoratet si grunngiving var at større endringar ville hindre kommunane og skulane i å følgje med på utviklinga over tid, noko nasjonale prøver hadde gitt dei informasjon om.

I 2021 kom Kunnskapsdepartementet med ein strategi for kvalitetsutviklinga i skulen. Strategien tok utgangspunkt i at læreplanane i Fagfornyninga (LK20) blei tekne i bruk i 2020.³⁵² Departementet ville gå gjennom og fornye nasjonale prøver og kartleggingsprøver. På bakgrunn av utgreiingar og tilrådingar frå Utdanningsdirektoratet ville Kunnskapsdepartementet utvikle to prøvetypar. Ei undervegsvurderingsprøve skulle gi lærarane informasjon, medan ei kvalitetsutviklingsprøve skulle gi skule, kommune, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet informasjon.

Kunnskapsdepartementet, med utgangspunkt i ei ny regjeringsplattform, endra planane i 2022. Dei sette ned eit offentleg utval (NOU) som skulle greie ut behova lærarar, skular, kommunar, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet har for informasjon, og foreslå endringar i prøvene, slik at dei betre la til rette for kvalitetsutvikling.³⁵³

³⁴⁶ Utdanningsdirektoratet (2020).

³⁴⁷ Bergene, A.C., Samuelsen, Ø. A., Daus, S., Lyckander, R., Vika, K. S. & de Besche, T. (2023).

³⁴⁸ Vedtak 7, jf. Meld. St. 28 (2015-2016) og Innst. 19 S (2016-2017).

³⁴⁹ Utdanningsdirektoratet (2018a).

³⁵⁰ Egeberg, G. & Hatlevik, O. E. (2020).

³⁵¹ Utdanningsdirektoratet (2020).

³⁵² Kunnskapsdepartementet (2021b).

³⁵³ Kunnskapsdepartementet (2022).

Føresetnaden til Kunnskapsdepartementet var at prøvene ikkje skulle bidra til rangering og konkurranse eller snevre inn skulen sin pedagogiske praksis til det som er målbart.

Utvalet foreslo endringar i kartlegginga av grunnleggjande ferdigheiter, som ein del av eit nytt kvalitetsutviklingssystem.³⁵⁴ Dei foreslo

- å avvikle dagens nasjonale prøver, som både skal vere læringsstøttande og gi styringsinformasjon, og erstatte desse med læringsstøttande prøver, som berre har som formål å gi lærarane og skulane informasjon om elevane sine grunnleggjande ferdigheiter som grunnlag for å forbetre opplæringa (forslag frå samla utval)
- at dei læringsstøttande prøvene, som altså ikkje skal ha som formål å gi styringsinformasjon, sekundært skal gi informasjon til kommunar og nasjonale styresmakter (fleirtalsforslag)

Dei nye læringsstøttande prøvene måtte greiast ut vidare. I tillegg ønskte utvalet å behalde dei internasjonale undersøkingane, som informasjon til Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

Faktaboks 11 beskriv endringane som har skjedd i nasjonale prøver sidan starten i 2004 fram til dei siste endringane i 2022. Faktaboksen presenterer òg korleis feil i Utdanningsdirektoratet sitt analyseverktøy har gitt feil i resultatane frå nasjonale prøver i perioden 2014–2021.

Faktaboks 11 Endringar av og problem med nasjonale prøver

Nasjonale prøver har vore i endring for å sikre kvalitet, kartlegging av progresjon og tilpassing til nye læreplanar

- Kunnskapsdepartementet innførte nasjonale prøver i 2004.
- Evalueringar av dei første nasjonale prøvene viste at kvaliteten på prøvene ikkje var god nok. Kunnskapsdepartementet stansa gjennomføringa av nasjonale prøver etter 2005.³⁵⁵
- Kunnskapsdepartementet innførte nasjonale prøver på nytt i 2007, mellom anna basert på eit nytt rammeverk som tydelegare beskrev formålet med og utforminga til prøvene.
- Nasjonale prøver fekk ny utforming i 2014 for rekning og i 2016 for lesing. Dermed blei det mogleg å kartleggje utviklinga i grunnleggjande ferdigheiter over tid.
- Då det blei innført nye læreplanar i Fagfornyninga i 2020, måtte òg dei nasjonale prøvene endrast for å samsvare med det nye innhaldet i opplæringa. I 2022 kom nye nasjonale prøver. Dette betyr at resultat frå nasjonale prøver frå 2022 og seinare ikkje kan samanliknast med tidlegare.

³⁵⁴ NOU 2023: 27 (2023), s. 92–94.

³⁵⁵ NOU 2023: 1 (2023).

Resultata frå nasjonale prøver i perioden 2014–2021 har vore feil

- Utviklinga i elevane sine resultat på nasjonale prøver i perioden 2014–2021 var stabile på nasjonalt nivå.
- Kvalitetsutvalet vurderte til dømes i 2023 at endringar i nasjonale gjennomsnittstal krev store endringar i elevane sine samla ferdigheiter for at gjennomsnittet ikkje skal vere stabilt. Dette forklarte utvalet med at nasjonale prøver har så mange deltakarar.
- Seinare i 2023 kom forskarar frå Frisch-senteret fram til at endringane i elevane sine ferdigheiter i denne perioden var større enn det Utdanningsdirektoratet hadde oppgitt.
- Utdanningsdirektoratet sitt analyseverktøy inneheldt ein feil som gjorde at endringar over tid blei lite synlege.
- Senter for pedagogiske målinger (CEMO) og Frisch-senteret berekna i 2024 dei nasjonale resultata på nytt, på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet.

Kjelde: NOU 2023: 1 (2023); Utdanningsdirektoratet (2024a); Markussen, S., Ræder, H. G., Røgeberg, O. & Raaum, O. (2024); SSB (2025)

Sjølvs om feilen blei korrigert i 2024 og SSB oppdaterte den offisielle statistikken i 2025, hadde altså Kunnskapsdepartementet eit feilaktig grunnlag for å vurdere elevane sine grunnleggjande ferdigheiter ut frå nasjonale prøver gjennom heile denne tidsperioden.

Utdanningsdirektoratet vurderte i 2024 at det var utviklinga mellom år som var feil, medan resultata for enkeltelevar framleis hadde vore nyttige for skulane. Det var derfor ikkje grunn til å tru eller bekymre seg for at elevar har fått feil oppfølging i skulen på grunn av dette.³⁵⁶ I februar 2026 presenterte forskarane frå Frisch-senteret nye funn om at mange av elevane har ferdigheiter på eit lågare meistringsnivå enn det dei nasjonale prøvene viste.³⁵⁷ Forskarane fann mellom anna ut at omtrent 9 og 10 prosent av elevane på 8. trinn som skulle ha vore plassert på dei to lågaste meistringsnivåa i rekning i høvesvis 2020 og 2021, feilaktig var blitt plasserte på eit høgare nivå.³⁵⁸ Utdanningsdirektoratet vil ikkje utelukke at feil i meistringsnivåa har hatt konsekvensar for oppfølginga av elevar og deira rett til hjelp, men legg til at lærarar skal bruke dei nasjonale prøvene saman med annan informasjon om elevane.³⁵⁹

I praktisk skule-meldinga frå 2024 vurderte Kunnskapsdepartementet at dei ville vidareutvikle dagens system for kvalitetsvurdering til eit system for kvalitetsutvikling på alle nivå i skulen.³⁶⁰ Dette innebar at Kunnskapsdepartementet ville utvikle læringsstøttande prøver i lesing og matematikk som skulane skulle gjennomføre på 5. og 8. trinn. I tillegg ville dei innføre slike prøver på 3. trinn. Meldinga slo òg fast at prøvene skal ha eit tydeleg og avgrensa formål, ikkje dobbelt formål, slik dei nasjonale prøvene har hatt.

³⁵⁶ Utdanningsdirektoratet (2024a).

³⁵⁷ Lunde, A. L. & Lysberg, M. (2026).

³⁵⁸ Røgeberg, O. (2025). Koden blei utvikla ved hjelp av språkmodellen Claude Code, og resultata er sjekka med FHI.

Berekningane er altså ikkje fagfellevurderte. For resterande år i perioden 2014–2021 fann ikkje forskarane feilplassering av elevar med lågt meistringsnivå.

³⁵⁹ Lunde, A. L. & Lysberg, M. (2026).

³⁶⁰ Meld. St. 34 (2023–2024). s. 103–107.

Departementet ville halde fram deltakinga i internasjonale undersøkingar for å få grunnlag for nasjonale prioriteringar og politikk. Korleis kommunane skulle få informasjon om grunnleggjande ferdigheiter utan å påverke formålet om at dei nye prøvene skulle vere læringsstøttande, måtte greiast ut vidare. Nasjonale prøver skulle behaldast inntil nye prøver var klare.

Kunnskapsdepartementet trekkjer fram at tilpassa opplæring er meir enn eit tiltak i satsinga på grunnleggjande ferdigheiter.³⁶¹ Tilpassa opplæring er eit grunnprinsipp for opplæringa. Det kjem til uttrykk mellom anna i læreplanverket, i regelverk og som ein viktig del av lærar- og vidareutdanning. Etter- og vidareutdanningstilbodet har ikkje tilpassa opplæring som eige tema, men temaet inngår i alle utdanningstilboda.

Kunnskapsdepartementet opplever at dei nasjonale prøvene er nyttige for departementet. Dei påpeikar dessutan at i arbeidet med å utvikle skulen har også dei internasjonale kartleggingane over tid vore ei viktig kjelde til informasjon på nasjonalt nivå om elevane sine grunnleggjande ferdigheiter.³⁶² Dei gir òg staten oversikt over lokale variasjonar.

³⁶¹ Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

³⁶² Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.

Del 3: Revisjonskriterium og metodar

14 Revisjonskriterium

14.1 Mål for grunnleggjande ferdigheiter og opplæringa i grunnskulen

Grunnlova legg dei overordna rammene for barn sin rett til utdanning og seier at opplæringa mellom anna skal utvikle evnene til kvart enkelt barn og ta omsyn til behova deira.³⁶³

Opplæringslova slår fast at opplæringa i grunnskulen skal vere i samsvar med mål, prinsipp og fag- og trefordeling som blir fastsett gjennom forskrift.³⁶⁴ Ho stiller òg krav til kommunane om at elevane skal få tilfredsstillande utbytte av opplæringa i grunnskulen.³⁶⁵

Formålet med opplæringa er mellom anna at elevane skal utvikle kunnskap, ferdigheiter og haldningar for å kunne meistre liva sine og delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.³⁶⁶ Læringsoppdraget og danningoppdraget til grunnskulen heng tett saman.³⁶⁷ Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har meint at dei grunnleggjande ferdigheitene ikkje står i motsetnad til og heller ikkje skal gå ut over allmenndanninga.

Barn har rett og plikt til grunnskuleopplæring frå året dei fyller seks år, og til dei har avslutta 10. trinn.³⁶⁸ Elevane sitt beste skal vere eit grunnleggjande omsyn i opplæringa.³⁶⁹

Grunnskulen skal leggje til rette for og støtte elevane si utvikling av dei grunnleggjande ferdigheitene lesing, skriving og rekning.³⁷⁰

- *Lesing* betyr at elevane skal kunne skape meining frå tekst.
- *Skriving* betyr at elevane skal ytre seg forståeleg og på ein formålstenleg måte om ulike emne og kommunisere med andre.
- *Rekning* betyr at elevane skal kunne bruke matematikk på ulike område.

Noreg si tilslutning til FNs berekraftsmål forpliktar Kunnskapsdepartementet til å sikre, innan 2030, at all ungdom lærer å lese, skrive og rekne.³⁷¹ Dette er delmål 4.6.

Lesing, skriving og rekning er i norsk skule rekna som grunnleggjande ferdigheiter, og grunnleggjande ferdigheiter er det særleg viktig for elevane å utvikle.³⁷² Kyrkje-,

³⁶³ Grunnlova (2024). § 109.

³⁶⁴ Opplæringslova (2023). § 2-3.

³⁶⁵ Opplæringslova (2023). 11-1.

³⁶⁶ Opplæringslova (2023). § 1-3.

³⁶⁷ Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 14, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004); Meld. St. 28 (2015–2016). s. 30, jf. Innst. 19 S (2016–2017).

³⁶⁸ Opplæringslova (2023). § 2-1 og § 2-2.

³⁶⁹ Grunnlova (2024). § 104; Opplæringslova (2023). § 10-1.

³⁷⁰ Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 14, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004); Meld. St. 28 (2015–2016). s. 31, jf. Innst. 19 S (2016–2017). s. 12. Det er totalt fem grunnleggjande ferdigheiter. Munnlege ferdigheiter og digitale ferdigheiter er dei to siste.

³⁷¹ FN (2015); Meld. St. 40 (2020–2021). s. 49, jf. Innst. 218 S (2021–2022).

³⁷² St.meld. nr. 30 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

utdannings- og forskingskomiteen har ved fleire høve peika på at elevane treng grunnleggjande ferdigheiter for vidare skulegang, for å meistre eige liv og for å delta i samfunnet.³⁷³ Elevane skal derfor få opplæring i lesing, skriving og rekning kontinuerleg gjennom heile grunnskulen, men også i vidaregåande opplæring. Utdannings- og forskingskomiteen og kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har slått fast at det er viktig at elevane lærer seg å lese, skrive og rekne, og dei har merka seg at dette skal vere ei overbygning for opplæringa.³⁷⁴

Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har slutta seg til at regjeringa skal prioritere innsatsen innanfor det omfattande mandatet for grunnopplæringa, og har meint at dei valde prioriteringane forpliktar heile sektoren og er deira felles ansvar.³⁷⁵ I perioden 2008–2018³⁷⁶ var det tre grunnleggjande og klare mål for kvaliteten i grunnopplæringa som skulle vere gjennomgåande for alle nivå i sektoren. Målet om grunnleggjande ferdigheiter var det første av desse:

- Alle elevar som går ut av grunnskulen, skal meistre grunnleggjande ferdigheiter som gjer dei i stand til å delta i vidare utdanning og arbeidsliv.

Komiteen støtta i denne perioden at Kunnskapsdepartementet skulle vurdere utviklinga og graden av måloppnåinga ut frå andelen av elevane som har ferdigheiter på lågaste kompetansenivå i dei internasjonale undersøkingane i lesing og matematikk.³⁷⁷

Sidan 2019 har måla for grunnopplæringa blitt endra, mellom anna til at alle elevar skal utvikle potensialet sitt og lykkast i opplæringa og utdanninga.³⁷⁸

14.2 Kunnskapsdepartementet sitt ansvar for mål for grunnleggjande ferdigheiter og opplæringa i grunnskulen

Kunnskapsdepartementet har eit overordna ansvar for å sikre at opplæringa som skjer i grunnskulen, gir elevane grunnleggjande ferdigheiter.³⁷⁹ Staten er nasjonal utdanningsstyresmakt.³⁸⁰

Kunnskapsdepartementet skal bruke midlane Stortinget løyver, på ein effektiv måte. Verkemidla skal dessutan vere effektive, slik at dei når måla til Stortinget.³⁸¹ Departementet skal styre

³⁷³ Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 14, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004); Innst. 19 S (2016–2017). s. 3, jf. Meld. St. 28 (2015–2016).

³⁷⁴ Innst. 55 S (2024–2025). s. 2, jf. Meld. St. 34 (2023–2024); Innst. 19 S (2016–2017). s. 3, jf. Meld. St. 28 (2015–2016). Når vi omtaler komiteen utan å angi om det er eit fleirtal eller mindretal, meiner vi at det er innstillinga til ein samla komité.

³⁷⁵ Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 3–4, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008). s. 11; Innst. 145 S (2011–2012). s. 2, jf. Meld. St. 22 (2010–2011); Meld. St. 21 (2016–2017). s. 91–92, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

³⁷⁶ Eit eige sektor- eller kvalitetsmål for grunnleggjande ferdigheiter blei lansert i St.meld. nr. 31 (2007–2008). s. 11, jf. Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 3–4. I Prop. 1 S (2018–2019). s. 76, jf. Innst. 12 S (2018–2019). s. 24, fekk sektoren nye overordna mål for grunnopplæringa utan eige sektor- eller kvalitetsmål for grunnleggjande ferdigheiter.

³⁷⁷ På lokalt nivå skal dette vurderast ved å samanlikne lese- og rekneresultata deira på nasjonale prøver mot landsgjennomsnittet.

³⁷⁸ Prop. 1 S (2018–2019). s. 76, jf. Innst. 12 S (2018–2019).

³⁷⁹ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004), jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004); Innst. 270 S (2011–2012), jf. Meld. St. 12 (2011–2012).

³⁸⁰ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). s. 23, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004).

³⁸¹ Bevilgningsreglementet (2005).

- staten sine verksemdar gjennom mål og krav til resultat
- kommunane gjennom lov
- innanfor systemet for styring av grunnskulen

14.2.1 Kunnskapsdepartementet si styring av staten sine verksemdar

Styring gjennom mål og resultat er det dominerande styringsprinsippet i staten.³⁸²

Kunnskapsdepartementet skal leggje til rette for effektiv mål- og resultatstyring både på nasjonalt nivå og på regionalt nivå hos statsforvaltarane.³⁸³ Dei skal oppnå samanheng og konsistens mellom dei ulike styringsnivåa. Dette inneber mellom anna at Kunnskapsdepartementet har eit ansvar for den heilskaplege opplæringa i grunnskulen, og at dei skal styre og fordele ressursar på ein god måte.³⁸⁴

Når Kunnskapsdepartementet styrer staten sine verksemdar, skal dei³⁸⁵

- *fastsetje mål* og resultatkrav
- *sikre tilstrekkeleg informasjon* til å styre og ta forsvarlege avgjerder
- *følgje opp* dersom dei ikkje når måla

Kunnskapsdepartementet skal, for å nå mål, rette merksemda si der det er størst behov.

Då kommunal- og miljøvernkomiteen behandla forholdet mellom staten og kommunane, viste dei til at staten sine nasjonale mål skal vere heimla vedtak gjorde av Stortinget, og at kommunesektoren skal vere meir resultatorientert.³⁸⁶

Vi legg til grunn at staten sine verksemdar har ansvar for dei statlege verkemidla. Det inneber at staten skal følgje opp dei statlege verkemidla også når nasjonale mål ikkje blir nådde gjennom bruken av dei i opplæringa, som kommunane har ansvaret for å gjennomføre. Kunnskapsdepartementet skal dermed setje mål, sikre tilstrekkeleg informasjon og følgje opp at dei statlege verkemidla bidreg til å nå måla.

Kunnskapsdepartementet skal altså ikkje styre kommunane.

For å belyse om organisering og verkemiddel er formålstenlege for å nå mål, skal Kunnskapsdepartementet evaluere dei statlege verkemidla for å få informasjon om dei er effektive, er eigna til å nå måla og gir resultat innanfor ansvarsområdet til departementet.³⁸⁷

Når staten skal ta avgjerder om verkemiddel, skal dei ha eit godt grunnlag for vala sine ved å mellom anna identifisere alternativ og greie ut og vurdere verknader av desse.³⁸⁸

³⁸² Innst. 270 S (2011–2012), jf. Meld. St. 12 (2011–2012).

³⁸³ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004), jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004).

³⁸⁴ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004), jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004).

³⁸⁵ Økonomireglementet (2005). § 4.

³⁸⁶ Innst. S. nr. 156 (1992–1993). s. 12, jf. St.meld. nr. 23 (1992–1993).

³⁸⁷ Økonomireglementet (2005). § 16.

³⁸⁸ Utredningsinstruksen (2016). Kap. 1.

14.2.2 Rammene for Kunnskapsdepartementet si styring av kommunane

Stortinget har gjennom opplæringslova gitt kommunane ansvar for opplæringa i grunnskulen. Dette betyr at staten ikkje kan styre og instruere kommunane på same måte som den statlege forvaltninga.³⁸⁹ Kunnskapsministeren er derfor ikkje ansvarleg for korleis kommunane gjennomfører opplæringa, men statsråden er ansvarleg for å følgje med og foreslå reformer og lovendingar.³⁹⁰

Kunnskapsdepartementet kan framleis styre opplæringa i grunnskulen, men styringa må skje i samsvar med prinsippa i kommunelova for statleg styring:

- Kunnskapsdepartementet sine avgrensingar i det kommunale sjølvstyret må ha heimel i lov (*legalitetsprinsippet*).³⁹¹ Kommunane er sjølvstendige, folkevalde og sjølvstyrte organ.
- Kunnskapsdepartementet bør ikkje avgrense det kommunale sjølvstyret meir enn det som er nødvendig for å vareta nasjonale mål (*samhøveprinsippet*).³⁹² Fordelane ved eit tiltak må vere større enn ulempene.
- Innanfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør staten gi kommunane frie inntekter som gir dei økonomisk handlingsrom (*finansieringsprinsippet*).³⁹³ Rammestyling innanfor lov og forskrift er ein føresetnad for at kommunane skal ha eit handlingsrom.
- Kunnskapsdepartementet bør fortrinnsvis leggje oppgåver til det forvaltningsnivået som er nærmast innbyggjarane (*nærleiksprinsippet*).³⁹⁴

Hovudprinsippet for staten si styring av opplæringstilbodet i kommunane er juridisk og økonomisk rammestyling.³⁹⁵ Det vil seie gjennom lov og forskrift og gjennom rammefinansiering.

14.2.3 Systemet for Kunnskapsdepartementet si styring av opplæringa i grunnskulen

Kunnskapsløftet, som var ei reform av grunnskulen og vidaregåande opplæring som Stortinget i 2004 slutta seg til hovudlinjene i, endra strukturen og organiseringa av grunnskulen, i tillegg til innhaldet.³⁹⁶ Styringssystemet for grunnskulen skal vere basert på fem grunnleggjande prinsipp:

1. Kunnskapsdepartementet skal fastsetje *klare nasjonale mål*. Der er nasjonale læreplanar med tydelege kompetansemål eit sentralt verkemiddel.
2. Kunnskapsdepartementet skal sikre *kunnskap om resultat i vid forstand* om grunnskulen. Der er det nasjonale kvalitetsutviklingssystemet eit sentralt verkemiddel.

³⁸⁹ Meld. St. 12 (2011–2012). s. 44, jf. Innst. 270 S (2011–2012).

³⁹⁰ Meld. St. 12 (2011–2012). s. 44, jf. Innst. 270 S (2011–2012).

³⁹¹ Kommunelova (2018). § 2-1.

³⁹² Kommunelova (2018). § 2-2.

³⁹³ Kommunelova (2018). § 2-2.

³⁹⁴ Kommunelova (2018). § 2-2.

³⁹⁵ Innst. 270 S (2011–2012). s. 44, jf. Meld. St. 12 (2011–2012). s. 72.

³⁹⁶ St.meld. nr. 30 (2003–2004), jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

3. Kunnskapsdepartementet skal *plassere ansvar for opplæringa* som skjer i grunnskulen, tydeleg hos kommunane. Denne plasseringa av ansvar inneber at kommunane skal sikre seg tilstrekkeleg kompetanse og drive kvalitetsutvikling, og at staten skal føre tilsyn med korleis kommunane forvaltar ansvaret sitt etter opplæringslova.
4. Kunnskapsdepartementet skal gi kommunane, som ansvarleg for opplæringa i grunnskulen, *stor handlefridom* til å avgjere korleis dei skal nå dei nasjonale måla. Dette inneber at staten skal avgrense detaljstyring av arbeidsmåtar og organisering og gi kommunane større moglegheiter til lokal og individuell tilpassing.
5. Kunnskapsdepartementet skal ha eit *godt støtte- og rettleiingsapparat* for kommunane. Mellom anna skal Utdanningsdirektoratet bidra med støtte- og rettleiingsmateriell.

Komiteen har òg understreka at sjølv om kommunane først og fremst har ansvaret for å skape ein god grunnskule, har staten likevel eit stort ansvar for skulen.³⁹⁷ Dersom kommunane skal kunne ha ansvaret for opplæringa i grunnskulen, legg komiteen til grunn at kommunane må ha eit forsvarleg system for skuleutvikling og oppfølging.³⁹⁸ Komiteen har trekt fram at kommunar må få hjelp til å sikre ei systematisk implementering av Kunnskapsløftet, og at skular og kommunar som har særskilde utfordringar, må få støtte til å utvikle seg.³⁹⁹

14.3 Kunnskapsdepartementet sine sentrale verkemiddel for styring av opplæringa i grunnskulen

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for å etablere eit rammeverk som fremjar kvalitet i opplæringa i grunnskulen, og den statlege utdanningsadministrasjonen er ein viktig del av dette rammeverket.⁴⁰⁰ Rammeverket er sentralt for å gjennomføre måla som er sette for grunnskulen.⁴⁰¹ Komiteen har støtta at Kunnskapsdepartementet har ein strategi for å klargjere og konkretisere dei nasjonale måla og nasjonale signala for dermed å sikre samsvar mellom mål og verkemiddel.⁴⁰² Kunnskapsdepartementet skal vareta ansvaret sitt gjennom bruk av verkemiddel som på ulike måtar har som formål å sikre og bidra til å utvikle kvaliteten på opplæringa.⁴⁰³ Kunnskapsdepartementet sine viktigaste verkemiddel for å styre på ansvarsområdet sitt er

- regelverk
- økonomiske verkemiddel
- statleg støtta utviklingsarbeid og kompetanseutvikling
- nasjonal kvalitetsvurdering
- tilsyn

³⁹⁷ Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 4, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008).

³⁹⁸ Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 12, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008).

³⁹⁹ Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 22, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008).

⁴⁰⁰ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003), jf. Innst. O. nr. 126 (2002–2003).

⁴⁰¹ St.prp. nr. 65 (2002–2003), jf. Innst. S. nr. 260 (2002–2003).

⁴⁰² Innst. 145 S (2011–2012). s. 4, jf. Meld. St. 22 (2010–2011).

⁴⁰³ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). s. 2, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004).

Verkemidla til Kunnskapsdepartementet skal fungere heilskapleg, og dei er derfor gjensidig avhengige av kvarandre. Dette inneber at dei må utfylle kvarandre for å fungere formålstenleg. For at verkemidla skal fungere heilskapleg, skal dette liggje til grunn når Kunnskapsdepartementet utviklar verkemiddel, involverer seg i utviklinga av kvalitet på opplæringa i grunnskulen og organiserer staten sine verksemdar.

Verkemidla til Kunnskapsdepartementet skal leggje til rette for at kommunane kan vareta ansvaret sitt for kvaliteten på opplæringa i grunnskulen.⁴⁰⁴ Vi legg til grunn at ansvaret for å leggje til rette for kommunane inneber styring av dei statlege verkemidla, ikkje av kommunane.

Ei sentral oppgåve for Kunnskapsdepartementet er å utøve myndigheit basert på ansvaret sitt for verkemidla.⁴⁰⁵

14.3.1 Regelverket for innhald i og ressursbruk på opplæringa i grunnskulen

Opplæringslova slår fast at opplæringa i grunnskulen skal vere i samsvar med⁴⁰⁶

- mål og prinsipp for opplæringa
- læreplanar i fag
- fag- og timefordeling

Dette utgjer læreplanverket, der grunnleggjande ferdigheiter er eit sentralt element.

Opplæringslova set i tillegg rammer for kommunane sin ressursbruk på grunnleggjande ferdigheiter gjennom plikter til å gi intensiv opplæring og ei norm for lærartettleik.

Læreplanverket skal gi opplæring i grunnleggjande ferdigheiter

Kunnskapsløftet introduserte at dei grunnleggjande ferdigheitene i større eller mindre grad skulle vere element i alle fag i grunnskulen. Dei er med andre ord faguavhengige.⁴⁰⁷ Dei grunnleggjande ferdigheitene skal til liks med allmenndanninga vere ein del av læreplanane, som er ei forskrift til opplæringslova.⁴⁰⁸ Dette skal skje på kvart enkelt fag sine premisser.

Grunnskulen skal utvikle elevane sine grunnleggjande ferdigheiter frå første klasse, og utviklinga skal skje kontinuerleg gjennom heile skuleløpet.⁴⁰⁹ Læreplanane skal tydeleg beskrive progresjonen i ferdigheitene.

Opplæringslova slår fast at Kunnskapsdepartementet kan gi forskrift om kor mange timar med opplæring elevane i grunnskulen skal ha, og kor mange timar opplæring elevane skal

⁴⁰⁴ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003-2004). s. 3, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003-2004).

⁴⁰⁵ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003-2004). s. 3, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003-2004).

⁴⁰⁶ Opplæringslova (2023). § 2-3, jf. §§ 1-4 første og andre ledd, § 1-5 andre og tredje ledd og § 1-6 første og andre ledd.

⁴⁰⁷ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 32, jf. Innst. S. nr. 268 (2003-2004).

⁴⁰⁸ Innst. S. nr. 268 (2003-2004). s. 15, jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004).

⁴⁰⁹ St.meld. nr. 30 (2003-2004). s. 33-34, jf. Innst. S. nr. 268 (2003-2004); Innst. 432 S (2012-2013). s. 10, jf. Meld. St. 20 (2012-2013); Meld. St. 28 (2015-2016). s. 31, jf. Innst. 19 S (2016-2017).

ha i dei ulike skulefaga.⁴¹⁰ Dette omtaler vi som fag- og timefordeling. Kunnskapsdepartementet skal jamleg vurdere om fag- og timefordelinga bidreg til å nå måla for opplæringa i grunnskulen.⁴¹¹

14.3.2 Krav om tilfredsstillande læringsutbytte i grunnleggjande ferdigheiter

Opplæringslova stiller krav til kommunane om at opplæringa skal vere tilpassa elevane, slik at dei får utnytta og utvikla evnene sine og får tilfredsstillande utbytte av opplæringa uavhengig av føresetnader.⁴¹²

Tilpassa opplæring er eit overordna og gjennomgåande hovudprinsipp i skulen.⁴¹³ Tilpassa opplæring inneber at elevane får pedagogisk differensiering innanfor ramma av fellesskapet og den ordinære undervisninga.⁴¹⁴

Dersom elevar står i fare for å ikkje ha progresjon som forventa i lesing, skrivning og rekning skal kommunane raskt gi desse elevane eigna intensiv opplæring.⁴¹⁵ Denne plikta gjeld overfor elevar på 1.–4. trinn. Dette er ein del av den ordinære tilpassa opplæringa, men intensiv opplæring skal vere kortvarig. Målet er at elevane ikkje skal ha avvik frå kompetansemåla i læreplanverket, slik at dei meistarar ordinær progresjon.⁴¹⁶ Plikta var tidlegare omtalt som tidleg innsats. Elevar som har resultat under kritisk grense på kartleggingsprøver, har behov for særskild oppfølging så tidleg som mogleg.⁴¹⁷

Krav om nok lærarar i grunnskulen som kan bidra til betre grunnleggjande ferdigheiter

Opplæringslova gir Kunnskapsdepartementet høve til å gi forskrift om forholdet mellom talet på lærarar og elevar per kommune eller per skule.⁴¹⁸ Dette forholdet omtaler vi som ei lærarnorm. Formålet med å kunne ha ei slik norm for kommunane er at Kunnskapsdepartementet skal kunne sikre ressursar til at det generelt er nok lærarar på skulane.⁴¹⁹ Nok lærarar kan mellom anna auke moglegheitene deira til å støtte elevane sitt læringsarbeid. Målet med lærarnorma er mellom anna å bidra til at elevane utviklar betre grunnleggjande ferdigheiter.⁴²⁰

⁴¹⁰ Opplæringslova (2023). § 1-6.

⁴¹¹ Meld. St. 20 (2012–2013). s. 67, jf. Innst. 432 S (2012–2013). s. 9.

⁴¹² Opplæringslova (2023). § 11-1.

⁴¹³ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 85, jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004); Innst. S. nr. 164 (2006–2007). s. 15, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007).

⁴¹⁴ Innst. S. nr. 164 (2006–2007). s. 15, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007); Innst. 145 S (2011–2012). s. 12, jf. Meld. St. 22 (2010–2011); Innst. 432 S (2016–2017). s. 13, jf. Meld. St. 21 (2016–2017).

⁴¹⁵ Opplæringslova (2023). § 11-3, jf. § 11-2. Før den noverande opplæringslova tredje i kraft, var denne plikta regulert i § 11-3.

⁴¹⁶ Prop. 52 L (2017–2018). s. 16, jf. Innst. 290 L (2017–2018) – *BERIKTIGET*.

⁴¹⁷ St.meld. nr. 16 (2006–2007). s. 78, jf. Innst. S. nr. 164 (2006–2007).

⁴¹⁸ Opplæringslova § 14-3; Opplæringsforskrifta (2024). § 12-19. Stortinget gav Kunnskapsdepartementet denne forskriftsfullmakta i 2013, jf. lovvedtak 131 (2012–2013) og Innst. 369 L (2012–2013), jf. Prop. 129 L (2012–2013).

⁴¹⁹ Prop. 129 L (2012–2013). s. 79, jf. Innst. 369 L (2012–2013).

⁴²⁰ Prop. 1 S (2018–2019). s. 76, jf. Innst. 12 S (2018–2019).

Då lærarnorma først blei innført, i form av ei tilskotsordning for kommunar med grunnskulepoeng under snittet i landet, var formålet mellom anna at ho skulle bidra til å styrkje skulane sitt arbeid med dei grunnleggjande ferdigheitene.⁴²¹

Stortinget har sidan vedteke kva forholdstala skulle vere på ulike trinn, noko Kunnskapsdepartementet har innarbeidd i opplæringsforskrifta, og at Kunnskapsdepartementet skulle evaluere norma.⁴²²

14.3.3 Systemet for vurdering og utvikling av kvalitet i grunnskulen

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet skal⁴²³

- bidra til utvikling av kvalitet i grunnskulen
- leggje til rette for informerte avgjerder på alle nivå

Systemet skal ta utgangspunkt i dei nasjonale måla for opplæringa som skal skje i grunnskulen, og innehalde verkemiddel som skal gi kunnskap om måla blir nådde.⁴²⁴ Dette er staten sitt viktigaste verkemiddel for å vurdere kvalitet og kvalitetsutvikling i grunnskulen, eit grunnlag for å vurdere om dei nasjonale måla blir nådde, avgjerande for å prioritere staten sin innsats, og eit grunnlag for å følgje opp staten sine tiltak og for å vurdere behov for endringar av dei statlege rammevilkåra.⁴²⁵ Systemet er først og fremst ein utviklingsreiskap for lærarane, skulane og kommunane, men det skal òg dekkje behovet nasjonale styresmakter har for informasjon.⁴²⁶ Kunnskapsgrunnlaget om elevane sitt læringsutbytte består av ulike prøver, undersøkingar og verktøy.⁴²⁷

Nasjonale prøver og internasjonale undersøkingar gir kunnskap om elevane si utvikling i grunnleggjande ferdigheiter. Dei internasjonale undersøkingane er viktige for at nasjonale styresmakter skal kunne vurdere utviklinga i norske elevar sine faglege prestasjonar. Dei skal dessutan gi informasjon om opplæringa som skjer i norsk grunnskule, samanlikna med andre land.⁴²⁸ Dei nasjonale prøvene skal òg gi informasjon til nasjonale styresmakter om grunnleggjande ferdigheiter som grunnlag for utvikling av kvalitet.⁴²⁹ Prøvene skal mellom anna kartleggje innsikt og evne til å bruke kunnskapar og ferdigheiter i nye samanhengar, men dei er først og fremst eit verktøy skulane kan bruke for å tilby tilpassa undervisning til kvar enkelt elev.⁴³⁰ Eit mål med nasjonale prøver er òg at dei nasjonale resultatata skal kunne samanliknast over tid.⁴³¹

⁴²¹ Prop. 1 S (2012–2013). s. 71, jf. Innst. 12 S (2012–2013).

⁴²² Innst. 2 S (2017–2018). s. 322, jf. Prop. 1 S (2017–2018) og Prop. 1 S Tillegg nr. 1 (2017–2018). Dette var stortingsvedtak nr. 60. Utdannings- og forskingskomiteen har meint at Kunnskapsdepartementet skulle vurdere lærartettleiksnorma etter at Utdanningsdirektoratet hadde fått ei evaluering frå NIFU, jf. Innst. 442 L (2022–2023). s. 7.

⁴²³ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 6, jf. Innst. O. nr. 126 (2002–2003).

⁴²⁴ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 6, jf. Innst. O. nr. 126 (2002–2003).

⁴²⁵ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). s. 3, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004).

⁴²⁶ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 6, jf. Innst. O. nr. 126 (2002–2003); Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 3–4, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008). s. 11.

⁴²⁷ Meld. St. 34 (2023–2024). s. 103, jf. Innst. 55 S (2024–2025).

⁴²⁸ Meld. St. 20 (2012–2013). s. 157, jf. Innst. 432 S (2012–2013).

⁴²⁹ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 6, jf. Innst. O. nr. 126 (2002–2003); Innst. S. nr. 164 (2006–2007). s. 6, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007).

⁴³⁰ Ot.prp. nr. 67 (2002–2003). s. 6, jf. Innst. O. nr. 126 (2002–2003); Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 22, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004).

⁴³¹ St.meld. nr. 31 (2007–2008). s. 81, jf. Innst. S. nr. 42 (2008–2009).

14.3.4 Utvikling av kompetansen og kapasiteten til kommunane og lærarane

Verkemidla staten har for kompetanseutviklinga i grunnskulen, skal byggje på fire prinsipp: *i)* Kommunane har hovudansvaret for slik utvikling. *ii)* Kommunane skal ha eit handlingsrom for planlegging og implementering av slik utvikling, med avgrensa statleg detaljstyring. *iii)* Verkemidla skal ta omsyn til at kommunane har ulik kapasitet til å drive med slik utvikling. *iv)* Tilboda på universitet og høgskular skal vere baserte på forskning og kunnskap.⁴³² Staten skal vere ein pådrivar og tilretteleggjar for kommunane si gjennomføring av tiltak.

Det finst to statlege ordningar der staten bidreg til utvikling av kompetanse på opplæringa i kommunen: ei tilskotsordning for lokal kompetanseutvikling og ei ordning for oppfølging av kommunar med svake resultat (Oppfølgingsordninga).⁴³³

14.3.5 Etter- og vidareutdanning for lærarar i grunnskulen

Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen meiner lærarane sin kompetanse er den viktigaste føresetnaden for god kvalitet i opplæringa i grunnskulen, og at det er nødvendig med målretta kompetanseutvikling for lærarane.⁴³⁴ Komiteen har peika på at systematisk og langsiktig etter- og vidareutdanning av lærarar er av sentral betydning for utviklinga av ein betre grunnskule.⁴³⁵ Slik kompetanseutvikling skal bidra til å nå nasjonale mål.⁴³⁶

Etterutdanning er kurs som skal fornye og oppdatere ei grunnutdanning, men som ikkje gir formell kompetanse i form av studiepoeng.⁴³⁷ Vidareutdanning inneber i større grad utvikling av ny kompetanse, som gir formell kompetanse og studiepoeng.

Opplæringslova slår fast at kommunane har ansvaret for at skulane har rett og nødvendig kompetanse.⁴³⁸ Kommunane skal òg jobbe for å halde ved like og heve kvaliteten på opplæringa i grunnskulen.⁴³⁹ Dei skal dessutan sørgje for at lærarar får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk.⁴⁴⁰

Komiteen har meint at staten skal bidra til kommunane si finansiering av kompetanseutviklinga for lærarar og andre i grunnskulen.⁴⁴¹ Dei statlege tilskota skal rettast mot

⁴³² Meld. St. 21 (2016–2017). s. 85–86, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

⁴³³ Meld. St. 21 (2016–2017). s. 85–86, jf. Innst. 432 S (2016–2017). Staten har òg ei innovasjonsordning knytt til kompetanseutvikling.

⁴³⁴ Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 10, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004); Innst. S. nr. 164 (2006–2007). s. 13, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007); Innst. 432 S (2012–2013). s. 32, jf. Meld. St. 20. (2012–2013).

⁴³⁵ Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 10, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004); Innst. 432 S (2012–2013). s. 36, jf. Meld. St. 20 (2012–2013).

⁴³⁶ Meld. St. 20 (2012–2013). s. 163, jf. Innst. 432 S (2012–2013); Meld. St. 21 (2016–2017). s. 90, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

⁴³⁷ Meld. St. 18 (2010–2011). s. 140, jf. Innst. 50 S (2011–2012).

⁴³⁸ Opplæringslova (2023). § 17-1.

⁴³⁹ Opplæringslova (2023). § 17-12.

⁴⁴⁰ Opplæringslova (2023). § 17-8.

⁴⁴¹ Innst. S. nr. 268 (2003–2004). s. 40, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004); Innst. S. nr. 164 (2006–2007). s. 13, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007); Meld. St. 21 (2016–2017). s. 92, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

- kommunane, slik at dei i større grad nyttar tilbodet
- universitet, høgskular og andre kompetansemiljø, slik at dei kan utvikle gode og relevante tilbod

Staten bidreg med finansiering til dette, mellom anna for å møte nasjonale utfordringar.⁴⁴² Komiteen har peika på at utviklinga av dei tilsette sin kompetanse i størst mogleg grad må byggje på kunnskap om kva som gir god læring og utvikling for elevane.⁴⁴³ Staten gir signal om kva kompetanse det er viktig at lærarane har, gjennom å stille krav til innhaldet i vidareutdanningstilbodet.⁴⁴⁴

Statsforvaltarane skal leggje til rette for at kommunane, uavhengig av kapasitet og kompetanse, kan dra nytte av den statlege støtta til etter- og vidareutdanning.⁴⁴⁵

14.3.6 Oppfølgingsordninga

For å leggje til rette for at alle kommunar skal ha kapasitet og kompetanse til å drive kontinuerleg utvikling av kvalitet, og kompensere for skilnadene mellom kommunane, skal staten tilby rettleiing til kommunar med svake resultat over tid.⁴⁴⁶ Ordninga skal etablere ei nedre grense for kvalitet på sentrale område i opplæringa. Målet er at kommunane skal få tilstrekkeleg kapasitet og kompetanse til å utvikle kvaliteten på opplæringa sjølve.

Kunnskapsdepartementet har ansvar for å definere den nedre grensa for læringsutbytte, men også for læringsmiljø og mobbing.⁴⁴⁷ Alle kommunar som hamnar under denne grensa, skal få tilbod om rettleiing frå statsforvaltarane. Statsforvaltarane skal gjere ei skjønsmessig vurdering av kva oppfølgingstiltak som er aktuelle. Departementet si nedre grense skal bidra til openheit om korleis staten prioriterer midlane sine.

14.3.7 Tilsyn med og rettleiing i kommunane sine plikter etter opplæringslova

Staten har eit overordna ansvar for systematisk kontroll i grunnskulen, og dette er eit viktig verkemiddel for å sikre at kommunane følgjer opplæringslova og nasjonale føresetnader om kvalitet i grunnskulen.⁴⁴⁸ Staten skal derfor

- gjennomføre tilsyn med kommunane sine plikter⁴⁴⁹
- rettleie i samband med tilsyn, med mål om kompetanseheving hos kommunane⁴⁵⁰

⁴⁴² Prop. 1 S (2016–2017). s. 71, jf. Innst. 12 S (2016–2017); Meld. St. 21 (2016–2017). s. 90, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

⁴⁴³ Innst. S. nr. 164 (2006–2007). s. 13, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007); Innst. S. nr. 164 (2006–2007). s. 13, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007).

⁴⁴⁴ Meld. St. 21 (2016–2017). s. 79, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

⁴⁴⁵ Meld. St. 34 (2023–2024). s. 120, jf. Innst. 55 S (2024–2025); Meld. St. 21 (2016–2017). s. 91, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

⁴⁴⁶ Meld. St. 21 (2016–2017). s. 93–95, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

⁴⁴⁷ Meld. St. 21 (2016–2017). s. 95–96, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

⁴⁴⁸ Innst. S. nr. 164 (2006–2007). s. 5, jf. St.meld. nr. 16 (2006–2007); Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 13, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008).

⁴⁴⁹ Kommunelova (2018). § 30-1; Prop. 57 L (2022–2023). s. 500, jf. Innst. 442 L (2022–2023).

⁴⁵⁰ Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 13, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008). Statsforvalterinstruksen (2022). § 7 seier at Statsforvaltaren skal gi rettleiing til kommunane.

Staten skulle utvikle tilsynsapparatet sitt i samband med Kunnskapsløftet og auka vektlegging av lokal handlefridom i gjennomføringa av opplæringa.⁴⁵¹

Utdanningsdirektoratet fekk då det overordna faglege ansvaret for tilsynsverksemda, medan statsforvaltarane skulle stå for gjennomføringa.⁴⁵² Statsforvaltarane er staten sine fremste representantar i fylka. Dei skal arbeide for at kommunane følgjer opp Stortinget og regjeringa sine vedtak, mål og retningslinjer for opplæringa i grunnskulen.⁴⁵³

Når Utdanningsdirektoratet tek initiativ til og styrer eit statleg tilsyn, er formålet å setje nasjonalt søkjelys på eit tenesteområde i kommunane for å avdekkje moglege manglar eller bidra til forbetring av dette området.⁴⁵⁴

Statsforvaltarane har mellom anna ansvar for å føre tilsyn med at kommunane sørgjer for at⁴⁵⁵

- opplæringa følgjer forskriftsfesta mål, prinsipp og læreplanar
- elevane får tilpassa opplæring som gir dei tilfredsstillande utbytte av opplæringa
- lærarane følgjer med på om ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa
- elevar på 1.-4. trinn som står i fare for å ikkje ha forventa progresjon i lesing, skrivning og rekning, får intensiv opplæring i dette

Tilsynet skal sikre at kommunane som Statsforvaltaren ikkje følgjer opp gjennom Oppfølgingsordninga, også oppfyller pliktene sine.⁴⁵⁶

Det overordna formålet med tilsynet er kvalitetssikring og -utvikling, noko som inneber rettleiing av, læring i og forbetring i kommunane.⁴⁵⁷ Ein viktig del av grunnlaget for eit effektivt og målretta tilsyn er kunnskap om grunnopplæringa. Denne kunnskapen kjem mellom anna frå det nasjonale vurderingssystemet og gir til dømes innsikt i elevane sitt utbytte av opplæringa.⁴⁵⁸ Kunnskap om kvaliteten på læringsmiljøet og om elevane sitt utbytte av opplæringa er avgjerande for at Statsforvaltaren skal kunne vurdere i kva grad kommunane når måla for opplæringa. Det nasjonale vurderingssystemet kan gi Statsforvaltaren indikasjonar på svikt i opplæringa i kommunane og leggje til rette for eit systematisk og målretta tilsyn.

Staten kan ikkje gjennom tilsyn overprøve lokalt forvaltningsskjønn innanfor opplæringslova.⁴⁵⁹ Statleg tilsyn skal byggje på ein analyse av kva som er risiko og kva som er vesentleg, i tillegg til ein kostnads- og nytteanalyse.⁴⁶⁰ Statsforvaltaren kan påleggje kommunane å rette forhold som er i strid med opplæringslova.⁴⁶¹ Tilsynet skal ikkje skape

⁴⁵¹ St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 26, jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

⁴⁵² St.meld. nr. 30 (2003–2004). s. 91, jf. Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

⁴⁵³ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). s. 4, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004).

⁴⁵⁴ Meld. St. 12 (2011–2012). s. 85, jf. Innst. 270 S (2011–2012).

⁴⁵⁵ Opplæringslova (2023). § 29-2. Dette følgjer òg av legalitetsprinsippet i kommunelova og § 30-2.

⁴⁵⁶ Meld. St. 21 (2016–2017). s. 95, jf. Innst. 432 S (2016–2017).

⁴⁵⁷ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). s. 4, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004); Prop. 57 L (2022–2023). s. 502, jf. Innst. 442 L (2022–2023).

⁴⁵⁸ St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). s. 4, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004).

⁴⁵⁹ Prop. 57 L (2022–2023). s. 501, jf. Innst. 442 L (2022–2023). Dette følgjer av Grunnlova § 89 og forarbeida til kommunelova om legalitetsprinsippet, omsynet til den lokale handlefridommen og rammestyringsprinsippet.

⁴⁶⁰ Prop. 57 L (2022–2023). s. 502, jf. Innst. 442 L (2022–2023).

⁴⁶¹ Kommunelova (2018). § 30-4 første ledd.

uklarleik om kommunane sitt ansvar for opplæringa i grunnskulen.⁴⁶² Det skal byggje på dialog og partnerskap for å styrkje kommunane sitt utviklingsarbeid i grunnskulen. Det inneber at Statsforvaltaren mellom anna gir fagleg støtte.⁴⁶³

Tilsynsverksemda skal ta omsyn til at tilsyn tek mykje tid og kan auke byråkratiet i grunnskulen. Tilsyna skal derfor gjennomførast på ein måte som ikkje er unødvendig arbeidskrevjande for skulane.⁴⁶⁴ Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen har lagt vekt på at staten skal sikre at det er samsvar mellom behovet for tilsyn og kapasiteten til å gjennomføre tilsyn. Tilsynsarbeidet skal dessutan følgjast av rettleiing, slik at kommunane og skulane kan heve kompetansen sin.⁴⁶⁵

15 Metodar og gjennomføring

For å undersøkje om nivået på elevane sine grunnleggjande ferdigheiter samsvarer med Stortinget sine mål og Kunnskapsdepartementet sitt arbeid med å vareta det overordna ansvaret for opplæringa i lesing, skriving og rekning, har vi brukt data frå internasjonale undersøkingar og gått gjennom dokument frå Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, til dømes meldingar, oppdragsbrev, evalueringar, rapportar og utgreiingar. Vi har òg gjennomført ei spørjeundersøking blant skuleleiarar i grunnskulen, intervjuar Kunnskapsdepartementet og innhenta erfaringar frå utvalde samanlikningsland. Vi har dessutan hatt møte med ulike aktørar for å få innspel til undersøkinga.

Undersøkjingsperioden er i hovudsak frå innføringa av Kunnskapsløftet i 2006 til vinteren 2026. Vi samla inn informasjon i perioden mars 2025 til januar 2026.

Overordna avgrensingar har vi beskrive i kapittel 2 i del 1, saman med mål og problemstillingar.

15.1 Analysar av kvantitative data

15.1.1 Nasjonale og internasjonale kartleggingar av ferdigheiter

For å svare på problemstilling 1 – om elevar si meistring i lesing, skriving og rekning er i samsvar med Stortinget sine mål for grunnleggjande ferdigheiter – har vi primært brukt komparativ, deskriptiv statistikk basert på internasjonale kartleggingar. Tabellen nedanfor viser dei internasjonale og nasjonale kartleggingane som Noreg deltek i, og som vi har nytta oss av. Vi framstiller resultatata frå PISA-kartlegginga i figurar i del 1 og 2 av dokumentet. Resultata frå dei andre kartleggingane omtaler vi i teksten for å supplere resultatata frå PISA.

⁴⁶² St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). s. 4, jf. Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004).

⁴⁶³ St.prp. nr. 65 (2002–2003). s. 23, jf. Innst. S. nr. 260 (2002–2003).

⁴⁶⁴ Prop. 52 L (2017–2018). s. 19, jf. Innst. 290 L (2017–2018).

⁴⁶⁵ Innst. S. nr. 42 (2008–2009). s. 13, jf. St.meld. nr. 31 (2007–2008). Statsforvaltaren si rettleiing er forankra i Statsforvalterinstruksen (2022). § 7.

Kartlegging	Type	Arrangør	Tal på gjennomføringer i Noreg
PISA	Utval	OECD	8
PIRLS	Utval	IEA	5
TIMSS	Utval		7
Nasjonale prøver	Alle	Utdanningsdirektoratet	25 ⁴⁶⁶
PIAAC	Utval (frivillig)	OECD	10

Internasjonale og nasjonale kartleggingar gir informasjon om meistring i lesing og rekning. For å kunne belyse tilstanden til elevane sine skriveferdigheiter til ein viss grad har vi gjennomført ei eiga spørjeundersøking blant skuleleiarar.

PISA-kartlegginga gir informasjon om lese- og rekneferdigheitene til elevane når dei er 15 år. Dette inneber at elevane gjennomfører undersøkinga mot slutten av 10. trinn. Stortinget har vore opptekne av å vurdere utviklinga og graden av måloppnåinga ut frå andelen av elevane som har ferdigheiter på lågaste kompetansenivå i dei internasjonale undersøkingane i lesing og matematikk, slik vi skriv i revisjonskriteria. Vi har derfor i hovudsak vurdert utviklinga og graden av måloppnåing for elevar som går ut av grunnskulen, basert på andelen elevar som har ferdigheiter under meistringsnivået som er nødvendig for å delta i vidare utdanning og yrkesliv, altså det som i PISA-kartlegginga blir definert som ei kritisk grense (under meistringsnivå 2).⁴⁶⁷

Meistringsnivåa beskriv kjenneteikn på kva elevane *typisk* kan meistre av oppgåver på eit bestemt nivå.⁴⁶⁸ Meistringsnivå 1 har tre delnivå i PISA-kartlegginga. TIMSS- og PIRLS-kartleggingane har eit meistringsnivå for elevar under lågaste meistringsnivå – elevar som ikkje har svart på oppgåver – og desse har vi inkludert i framstillinga vår av lågaste meistringsnivå. Lågaste meistringsnivå i PIRLS-, TIMSS- og PIAAC-kartleggingane og på nasjonale prøver angir ikkje ei kritisk grense for ferdigheiter som er nødvendige for å delta i vidare utdanning og yrkesliv, slik som i PISA-kartlegginga.⁴⁶⁹ I nasjonale prøver i rekning på 8. trinn er lågaste meistringsnivå under meistringsnivå 3, ettersom det, ifølgje faglege råd Utdanningsdirektoratet har fått frå Matematikksenteret, er vanskeleg å skilje meistringsnivå 1 og 2 frå kvarandre.⁴⁷⁰

PISA og TIMSS kartlegg matematikkferdigheiter. Utdanningsdirektoratet har opplyst om at PISA, til liks med nasjonale prøver, tek utgangspunkt i fagomgrepet *mathematical literacy*. Begge kartlegg problemløysingsprosessar hos elevane og måler i praksis rekning som

⁴⁶⁶ Blei første gong gjennomførte i 2004/2005. Etter ein pause i 2006 blei ei ny utgåve av nasjonale prøver innført i 2007.

Etter det er dei gjennomførte årleg.

⁴⁶⁷ Frønes, T. S. & Jensen, F. (red.) (2020). s. 275-277; Pettersen, A. & Jensen, F. (red.) (2024). s. 273-276.

⁴⁶⁸ Utdanningsdirektoratet (2026b).

⁴⁶⁹ Utdanningsdirektoratet (2026c).

⁴⁷⁰ Utdanningsdirektoratet (2026c).

grunnleggjande ferdigheit.⁴⁷¹ Vi bruker derfor rekning som omgrep i beskrivinga av kartleggingane, ettersom det overlappar tilstrekkeleg med innhaldet i den grunnleggjande ferdigheita.

Vi har supplert den deskriptive statistikken med dokumentanalyse av stortingsmeldingar, rapportar og forskning som kan antyde moglege årsaker til negative utviklingstrekk i elevane sine ferdigheiter.

For å belyse om utviklinga av og nivået på norske elevar sine lese- og rekneferdigheiter skil seg frå andre land, har vi samanlikna andelen elevar på ulike meistringsnivå med snittet av OECD-land og med dei utvalde samanlikningslanda Sverige, Danmark, Finland og Estland.

PISA-kartlegginga frå 2022 hadde låg datakvalitet i fleire land, på grunn av anten låg dekningsgrad, låg responsrate eller andre moglege kjelder til skeivskap i representativiteten til utvalet.⁴⁷² I Noreg var andelen deltakande skular og elevar innanfor dei tekniske krava til OECD. 87 prosent av elevane og 99 prosent av skulane i utvalet deltok.

Kriteria for å ikkje inkludere elevar, såkalla eksklusjon frå PISA, er at dei anten har ei fysisk funksjonsnedsetjing, har kognitive, psykiske og/eller emosjonelle vanskar eller har avgrensa norskkunnskapar. Grensa for samla eksklusjon er 5 prosent. Noreg har vore over denne grensa sidan 2009 og hadde 91 prosent dekningsgrad i 2022, noko som i hovudsak kom av eksklusjon. OECD har vurdert at det norske datasettet likevel hadde god nok kvalitet til å bli inkludert i det internasjonale datasettet.

15.1.2 Spørjeundersøking til rektorar og andre skuleleiarar i grunnskulen

Formålet med spørjeundersøkinga til leiarar i grunnskulen var å finne ut korleis dei opplever ulike statlege verkemiddel og måten verkemidla bidreg til å styrkje opplæringa i lesing, skriving og rekning på.

Tema for spørsmåla var krav og rammer knytte til læreplanar og fag- og timefordeling, tilpassa og intensiv opplæring, nasjonale prøver, etter- og vidareutdanning, lærarnorma (for auka lærartettleik) og tilsyn frå statsforvaltarane.

Vi gjennomførte spørjeundersøkinga i oktober 2025 og sende ho til éin skuleleiar – som regel rektor – ved 1 000 tilfeldig trekte grunnskular. Populasjonen er basert på Nasjonalt skuleregister og NIFU si vidareforedling av datakvaliteten. Registeret viser skular som høyrer til grunnopplæringa, basert på Einingsregisteret (Brønnøysundregistra). Ein føresetnad vi inkluderte då vi trekte skuleleiarar, var at barneskular, ungdomsskular og skular med 1.-10. trinn skulle vere representerte med sin forholdsmessige del av grunnskulane, slik at ingen av skuleslaga skulle vere underrepresenterte. Undersøkinga blei send til e-postadressa til skuleleiar ved kvar av dei trekte grunnskulane.

⁴⁷¹ Utdanningsdirektoratet (2026b).

⁴⁷² Jensen, F., Pettersen, A., Frønes, T. S., Eriksen, A., Løvgren, M. & Narvhus, E. K. (2023). s. 26.

Spørjeundersøkinga blei testa på enkelte rektorar og Utdanningsdirektoratet og justert før vi sende ho ut.

Analyse av fritekstsvar

Vi har brukt ein språkmodell på eigne serverar som støtte i arbeidet med å oppsummere fritekstsvar i spørjeundersøkinga. Språkmodellen (Open Als GPT 120B) skulle oppsummere dei skriftlege kommentarane til skuleleiarane om dei statlege verkemidla:

- Først kategoriserte språkmodellen kva for nokre svar som inneheldt informasjon om kva for nokre statlege verkemiddel.
- Til slutt oppsummerte språkmodellen dei svara som var kategoriserte som relevante for kvart av verkemidla.

Vi gav instruksjonar om at oppsummeringane skulle ha ei drøftande form, basere seg på det viktigaste innhaldet og ikkje skape nytt innhald. Vi fekk 188 fritekstsvar om dei statlege verkemidla. Det var stor variasjon i omfanget av skriftlege kommentarar.

Vi har kvalitetssikra dei delane av oppsummeringane som etter vår vurdering hadde størst risiko for å ikkje reflektere tekstane til skuleleiarane, ved å undersøkje om det var éin eller fleire skriftlege kommentarar som tok opp det same poenget. Formålet med denne kontrollen var å avdekkje om språkmodellen skapte innhald som ikkje hadde grunnlag i svara, altså om modellen hallusinerte.

Vi har lese alle dei skriftlege kommentarane og gjort skjønnsmessige vurderingar av representativiteten til oppsummeringane. Basert på vurderingane behandla vi oppsummeringane noko, men i hovudsak vurderte vi at oppsummeringane var representative.

Vi har brukt oppsummeringar av skriftlege kommentarar for å supplere informasjonen Kunnskapsdepartementet har, men vi har ikkje brukt dei som grunnlag for konklusjonane våre.

Fråfallsanalyse

Svarprosenten blant skuleleiarane i undersøkinga er noko låg.⁴⁷³ 26 prosent av dei utvalde skuleleiarane svarte på alle spørsmåla, men svarprosenten er 44 prosent viss vi inkluderer skuleleiarar som svarte på delar av undersøkinga. Av dei 1000 skuleleiarane som fekk spørjeundersøkinga, svarte altså 441 personar på heile eller delar av undersøkinga.

Det er ikkje vesentleg skilnad i sentralitet, landsdel, skulestorleik og skuletype mellom dei som har svart på spørjeundersøkinga, og populasjonen samla sett. Dette gir indikasjonar på at det ikkje er systematisk fråfall som påverkar resultatane. Trøndelag er likevel noko underrepresentert, og det er ein liten overrepresentasjon av skular frå sentrale strøk,

⁴⁷³ Svarprosenten blant skuleleiarar i grunnskulen har vore relativt låg i andre undersøkingar òg. I Riksrevisjonen si undersøking om læremiddel var svarprosenten 29. NIFU sine undersøkingar har òg ein moderat svarprosent. Dette blir forklart med at belastninga på skuleleiarar er høg, og at dei har avgrensa tid til å delta i dei ulike spørjeundersøkingane som kjem, jf. NIFU (2025).

spesielt Oslo. Etersom vi ikkje byggjer konklusjonane våre på resultatane frå spørjeundersøkinga, har vi ikkje undersøkt vidare om den nokså låge svarprosenten har noko å seie for resultatane, og om svare dermed burde vektast for å korrigere det som er av under- og overrepresentasjon.

15.2 Analysar av kvalitative data

15.2.1 Dokument frå forvaltninga og kunnskapsdokument

Vi har analysert meldingar og proposisjonar frå Kunnskapsdepartementet for å identifisere departementet si styring av statlege verkemiddel. Desse avdekkjer kva informasjon departementet har, kva vurderingar dei gjer av informasjonen, og kva dei eventuelt gjer. Departementet har ikkje gitt oss interne dokument og har teke utgangspunkt i at vurderingane deira er formidla i offentlege dokument.

I tillegg har vi analysert offentlege utgreiingar (NOU-ar), evalueringar og rapportar som departementet har omtalt sjølv eller er forventa å kjenne til. Vi har i undersøkinga vår lagt stor vekt på innhaldet og kva det har gitt Kunnskapsdepartementet av informasjon om dei statlege verkemidla vi undersøker. Mange av desse dokumenta gir avgrensa informasjon om korleis dei statlege verkemidla bidreg til betre opplæring generelt, og i lesing, skriving og rekning spesielt. Dei gir ofte meir informasjon om prosessar og om aktørane sine oppfatningar. Vi har vore varsame med å trekkje slutningar om bidrag til betre opplæring basert på funn om prosessar og oppfatningar, men heller påpeika når desse dokumenta ikkje gir tilstrekkeleg informasjon.

Vi har òg undersøkt ulike styringsdokument, som tildelingsbrev og oppdragsbrev frå Kunnskapsdepartementet, årsrapportar frå Utdanningsdirektoratet og statsforvaltarane og tilsynsrapportane deira. I tillegg har vi gått gjennom regelverk og rundskriv som er relevante for temaet.

Vi har analysert dokumenta ved å identifisere dei delane av teksten som omtaler dei statlege verkemidla vi undersøker, og grunnleggjande ferdigheiter. Dette har vi gjort gjennom å søkje i dokumenta og identifisere relevante delar av teksten gjennom innhaldsliste og anna leserettleiing. Vi har i hovudsak systematisert den identifiserte informasjonen tematisk før vi har behandla han vidare til tekst i rapporten.

Referanselista inneheld ei fullstendig oversikt over dokumenta som vi faktisk har brukt i dette dokumentet.

Undersøkinga omfattar ein gjennomgang av omkring 500 relevante dokument. Det eldste dokumentet er frå 1993, medan brorparten av dokumenta er frå perioden etter 2021.

15.2.2 Brev med spørsmål og møte

Vi har hatt møte med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet undervegs. Formålet har vore å orientere dei om arbeidet vårt og få vesentleg informasjon om

verkemidla og arbeidet deira. Desse har ikkje møtereferat som er verifiserte i etterkant, og vi har ikkje brukt dei som ein del av faktagrunnlaget vårt.

I januar 2026 hadde vi eit avsluttande intervju med Kunnskapsdepartementet. Departementet har verifisert referatet i etterkant. Vi har òg sendt brev med spørsmål til Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet for å få utdjupa enkelte problemstillingar og avklare uklarleikar.

15.2.3 Erfaringar frå utvalde samanlikningsland

Formålet med å inkludere erfaringar frå andre land var å vise innretning og styring av dei statlege verkemidla i land det kan vere relevant å samanlikne oss med, og som vi omtaler som utvalde samanlikningsland. Dette kan avdekkje korleis departementa i landa har ulike vurderingar av kva som gir god opplæring, men også ulike politiske prioriteringar og føresetnader.

Dei utvalde samanlikningslanda er Sverige, Danmark og Estland. Vi valde Estland fordi dei har ein låg andel elevar på lågaste meistringsnivå i PISA-kartlegginga over tid, og fordi vi rekna med at landet hadde tilstrekkeleg relevante kulturelle og skulepolitiske føresetnader for å kunne inkludere erfaringane deira. Sverige og Danmark blei valde fordi dei har liknande føresetnader som Noreg. Vi prioriterte ikkje Finland, sidan dei ikkje lenger har ein låg andel elevar på lågaste meistringsnivå. Dessutan rekna vi med at skulepolitikken deira er relativt godt kjend.

Ettersom Estland har skilt seg positivt ut i PISA-kartlegginga, har fleire føresetnader som avvik frå Noreg sine føresetnader enn dei to andre landa vi samanliknar med, og har ein større språkleg barriere, hadde vi møte i Tallinn med utvalde aktørar.

- Vi hadde møte med det estiske kunnskapsdepartementet (Haridus- ja Teadusministereerium) og den estiske staten sin etat for utdannings- og ungdomspolitik (Haridus- ja Noorteamet (Harno)). Dette skulle gi oss overordna innsikt i styring av, ansvarsfordeling i og verkemiddel for grunnskulen.
- For å få innsikt i korleis Estland nyttar forsking til å utforme og styre utdanningspolitikken, hadde vi møte med universitetet i Tallinn og forskingssenteret Foresight Centre.
- Vi besøkte òg barne- og ungdomsskulen Tabasalu Kool for å få eit inntrykk av korleis opplæringa blir gjennomført på skulen og i klasserommet, og av kva perspektiv lokale skuleleiarar har på statleg styring.
- For å få innsikt i korleis barnehagar førebur barna på å starte på skulen, besøkte vi barnehagen Tabasalu Teelahkme lasteaed.

Opplegget blei førebudd av Harno i samarbeid med Riksrevisjonen.

Vi har valt å nytte hovudsakleg skriftlege kjelder frå samanlikningslanda. Vi har verifisert framstillinga vår av landa med det estiske kunnskapsdepartementet, Harno, den svenske riksrevisjonen og det danske kunnskapsdepartementet.

15.3 Innspel frå ulike aktørar gjennom møte og skriftlege kommentarar

Då vi planla undersøkinga, hadde vi møte med ulike forskingsmiljø, både frå universitets- og høgskulesektoren og frå frittstående forskingsmiljø. Vidare har vi hatt møte med KS, Utdanningsforbundet, Skolelederforbundet, Lektorlaget, Skolenes landsforbund, Elevorganisasjonen og Statped.

Vi har òg besøkt tre barneskular: to i Oslo kommune og ein i Indre Østfold kommune. Vi hadde møte med dei ansvarlege for grunnskulane i desse to kommunane.

Hausten 2025 bad vi om innspel frå forskarar på eit notat med førebelse analysar av Kunnskapsdepartementet si styring av læreplanverket som verkemiddel for å styrkje opplæringa i lesing, skriving og rekning. Professor Hermundur Sigmundsson frå NTNU, postdoktor Elise Farstad Djupedal frå NTNU og professor Sten Runar Ludvigsen frå UiO gav skriftlege og munnlege tilbakemeldingar på dette notatet.

Referanseliste

Norske lover, forskrifter, reglement og internasjonale resolusjoner

- Bevilgningsreglementet (2005). *Bevilgningsreglementet* (FOR-2005-05-26-876). Lovdata.
- Endr. i forskrift til opplæringslova (2018). *Forskrift om endring i forskrift til opplæringslova* (FOR-2018-06-26-1034). Lovdata.
- Endringslov til opplæringslova og privatskolelova (2009). *Lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova* (2009-06-19-94). Lovdata.
- FN (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (A/RES/70/1). Resolusjon vedteken av FNs generalforsamling 25. september.
- Forskrift om tilskudd til kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole (2026). *Forskrift om tilskudd til kollektiv kompetanseutvikling i barnehage og grunnskole* (FOR-2026-01-12-23). Lovdata.
- Forskrift om tilskudd til videreutdanning i barnehage, grunnskole og videregående opplæring (2026). *Forskrift om tilskudd til videreutdanning i barnehage, grunnskole og videregående opplæring* (FOR-2026-01-12-24). Lovdata.
- Grunnlova (2024). *Kongeriket Noregs grunnlov* (LOV-1814-05-17). Lovdata.
- Kommuneleova (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner* (LOV-2018-06-22-83). Lovdata.
- Opplæringsforskrifta (2024). *Forskrift om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa* (FOR-2024-06-03-900). Lovdata.
- Opplæringslova (1998). *Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa*. Lovdata.
- Opplæringslova (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa*. (LOV-2023-06-09-30). Lovdata.
- Statsforvalterinstruksen (2022). *Instruks for statsforvaltere* (FOR-1981-08-07-3642). Lovdata.
- Utredningsinstruksen (2016). *Instruks om utredning av statlige tiltak*. Lovdata.
- Økonomireglementet (2005). *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Finansdepartementet.

Innstillinger

- Budsjett-innst. S. nr. 1 (2003–2004). *Innstilling om skatte-, avgifts- og tollvedtak for 2004, endring av Stortingets skattevedtak for inntektsåret 2003, rammetilskudd til kommunesektoren mv. for 2004, tilfeldige utgifter og inntekter i statsbudsjettet for 2004 og statsbudsjettets kapitler som gjelder utbytte mv. for 2004*. Finanskomiteen.

- Budsjett-innst. S. nr. 12 (2001–2002). *Innstilling om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Budsjett-innst. S. nr. 12 (2003–2004). *Innstilling om bevilgninger på statsbudsjettet for 2004*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 12 S (2012–2013). *Innstilling om bevilgninger på statsbudsjettet for 2013*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 12 S (2016–2017). *Innstilling om bevilgninger på statsbudsjettet for 2017*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 12 S (2018–2019). *Innstilling om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019*. Utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 145 S (2011–2012). *Innstilling om Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 19 S (2016–2017). *Innstilling om Fag – Fordypning – Forståelse*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 2 S (2017–2018). *Innstilling om nasjonalbudsjettet 2018 og forslaget til statsbudsjett for 2018*. Finanskomiteen.
- Innst. 218 S (2021–2022). *Innstilling om Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Innst. 270 S (2011–2012). *Innstilling om Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og forvaltningskomiteen.
- Innst. 290 L (2017–2018). *Innstilling om Endringer i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.) – BERIKTIGET*. Utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 369 L (2012–2013). *Innstilling om endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*. Innst. S. nr. 42 (2008–2009). Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 374 L (2024–2025). *Innstilling om Endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)*. Utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 400 S (2017–2018). *Innstilling om Revidert nasjonalbudsjett 2018, om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2018, og om skatter og avgifter i statsbudsjettet for 2018*. Finanskomiteen.
- Innst. 432 S (2012–2013). *Innstilling om På rett vei – kvalitet og mangfold i fellesskolen*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 432 S (2016–2017). *Innstilling om Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 442 L (2022–2023). *Innstilling om Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Utdannings- og forskingskomiteen.

- Innst. 50 S (2011–2012). *Innstilling om læring og fellesskap*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. 55 S (2024–2025). *Innstilling om En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. O. nr. 126 (2002–2003). *Innstilling om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova). Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. O. nr. 86 (2008–2009). *Innstilling om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. O. nr. 95 (1996–1997). *Innstilling om lov om endringar i lov av 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen m.m.* Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. S. nr. 156 (1992–1993). *Innstilling om forholdet mellom staten og kommunane*. Kommunal- og miljøvernkomiteen.
- Innst. S. nr. 164 (2006–2007). *Innstilling om ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. S. nr. 260 (2002–2003). *Innstilling om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003 og enkelte endringer i statsbudsjettet for 2003 i forbindelse med trygdeoppgjøret mv.* Finanskomiteen.
- Innst. S. nr. 268 (2003–2004). *Innstilling om Kultur for læring*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.
- Innst. S. nr. 42 (2008–2009). *Innstilling om kvalitet i skolen*. Kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen.

Meldingar til Stortinget

- Meld. St. 12 (2011–2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meld. St. 18 (2010–2011). *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 19 (2009–2010). *Tid til læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 20 (2012–2013). *På rett vei*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 21 (2016–2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 22 (2010–2011). *Motivasjon – Mestring – Muligheter. Ungdomstrinnet*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 28 (2015–2016). *Fag – Fordypning – Forståelse En fornyelse av Kunnskapsløftet*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023–2024). *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet.

- Meld. St. 33 (2023–2024). *En forsterket arbeidslinje*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Meld. St. 34 (2023–2024). *En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 40 (2020–2021). *Mål med mening. Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (1992–1993). *Om forholdet mellom staten og kommunane*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 16 (2006–2007). *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 23 (2007–2008). *Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 30 (2003–2004). *Kultur for læring*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 31 (2007–2008). *Kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (2008–2009). *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.

Proposisjoner

- Ot.prp. nr. 55 (2008–2009). *Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011). *For budsjettåret 2011*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012). *For budsjettåret 2012*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2012–2013). *For budsjettåret 2013*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017). *For budsjettåret 2017*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018). *For budsjettåret 2018*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019). *For budsjettåret 2019*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020). *For budsjettåret 2020*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2024–2025). *For budsjettåret 2025*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2025–2026). *For budsjettåret 2026*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S Tillegg nr. 1 (2017–2018). *For budsjettåret 2018 – Endring av Prop. 1 S (2017–2018). Statsbudsjettet 2018 (saldering mv.)*. Finansdepartementet.
- Prop. 129 L (2012–2013). *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 131 L (2024–2025). *Endringer i opplæringslova, privatskolelova og barnehageloven (individregistre over barn i barnehager og grunnskoleopplæring, overtredelsesgebyr m.m.)*. Kunnskapsdepartementet.

- Prop. 52 L (2017–2018). *Endringer i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.)*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 57 L (2022–2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 85 S (2017–2018). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018*. Finansdepartementet.
- St. prp. nr 1 (2004–2005a). *For budsjetterminen 2005*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2004–2005b). *For budsjetterminen 2005*. Utdannings- og forskingsdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2005–2006a). *For budsjettåret 2006*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2005–2006b). *For budsjettåret 2006*. Utdannings- og forskingsdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2007–2008). *For budsjettåret 2008*. Kunnskapsdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2008–2009). *For budsjettåret 2009*. Kunnskapsdepartementet.
- St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004). *Om endringer i forslaget til statsbudsjett for 2004*. Utdannings- og forskingsdepartementet.
- St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 3 (2002–2003). *Om tilleggsforslag i statsbudsjettet for 2003*. Utdannings- og forskingsdepartementet.
- St. prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2001–2002). *For budsjetterminen 2002 – Om endring av St. prp. nr. 1 om statsbudsjettet medregnet folketrygden 2002*. Finansdepartementet.
- St. prp. nr. 65 (2002–2003). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2003*. Finansdepartementet.
- Ot. prp. nr. 67 (2002–2003). *Om lov om endringer i lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Om større lokal handlefridom i grunnopplæringa*. Utdannings- og forskingsdepartementet.

Offentlege utrekningar

- NOU 2009: 18 (2009). *Rett til læring*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2015: 8 (2015). *Fremtidens skole: fornyelse av fag og kompetanser*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2016: 14 (2016). *Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 3 (2019). *Nye sjanser – bedre læring. Kjønnforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019: 23 (2019). *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.

- NOU 2023: 27 (2023). *Et nytt system for kvalitetsutvikling – for elevenes læring og trivsel*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2023: 1 (2023). *Kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i skolen. Et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2026: 1 (2026). *En bærekraftig kommunesektor*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- SOU 2025: 19 (2025). *Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande*. Utbildningsdepartementet.

Undersøkingar, utgreiingar, forskingsartiklar og fagrapportar

- Arbeidsforskningsinstituttet (2021a). *Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen. Temanotat 1 (2021:02)*. OsloMet.
- Arbeidsforskningsinstituttet (2021b). *Lokal kompetanseutvikling. Evaluering av implementeringen av ny tilskuddsordning i grunnopplæringen*. OsloMet.
- Arbeidsforskningsinstituttet (2024). *Evaluering av ny kompetansemodell Delrapport 3*. OsloMet.
- Arbeidsforskningsinstituttet (2026). *Evaluering av ny kompetansemodell – desentraliserte ordninger for skole og yrkesfag samt oppfølgingsordningen. Sluttrapport*. OsloMet.
- Bachmann, K. & Haug, P. (2006). *Forskning om tilpasset opplæring* (nr. 62). Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda.
- Bergene, A. C., Samuelsen, Ø. A., Daus, S., Lyckander, R., Vika, K. S. & de Besche, T. (2023). *Spørsmål til Skole-Norge Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoler og skoleeiere våren 2023* (2023:10). NIFU.
- Bergsgard, N. A., Alvestad, K.C., Burner, T., Gustavsen, T. S., Husebø, Ø., Kacerja, S., Møller, G., Ruud, L. C. & Salvesen, S (2026). *Fornyelse og fordypning. Evaluering av innføringen av LK20 i fire fag på barnetrinnet. Sluttrapport EvaFag 2025* (nr. 192). Universitetet i Sørøst-Norge.
- Botten-Verboven, C., Maugesten, M., Bendiksen, V., Nilsen, G., Dalvang, T., Aigeltinger, R., Tofteberg, G.N. & Ødegaard, P. (2010). *Matematikk for alle, ... men alle behøver ikke å kunne alt* [Idédokument]. Kunnskapsdepartementet.
- Dale, E. L., Engelsen, B. U. & Karseth, B. (2011). *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplanreform. Sluttrapport*. Universitetet i Oslo.
- DFØ (2024). *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene* (2024:11).

- Dyrkorn, K., Gram, I., Nilsen, Ø. L., Ottesen, E. & Aas, M. (2013). *Forskningsbasert evaluering av ordningen med Veilederkorps. Sluttrapport*. Universitetet i Oslo og Rambøll.
- Egeberg, G. & Hatlevik, O. E. (2020). *En litteraturgjennomgang av det norske prøvefeltet*. Utdanningsdirektoratet.
- Eisenschmidt, E., Heidmets, M., Kitsing, M., Kasesalk, M. & Vanari K. (2023). *Aim High and Work Hard: Building a World-Class Learning System in Estonia*. National Center on Education and the Economy.
- Engelsen, B. U. (2008). *Kunnskapsløftet. Sentrale styringssignaler og lokale strategidokumenter* (nr. 1). Universitetet i Oslo.
- Frønes, T. S. & Jensen, F. (red.) (2020). *Like muligheter til god leseforståelse?: 20 år med lesing i PISA*. Universitetsforlaget.
- Furberg, A., Karseth, B., Gunnulfsen, A. E., Brandmo, C., Olsen, R. V., Silseth, K., Kvamme, O. A., Ottesen, E. & Lund, A. (2026). *EVA2020: Evaluering av fagfornyelsen - Intensjoner, prosesser og praksiser. Sluttrapport fra prosjektet EVA2020* (nr. 12). Universitetet i Oslo.
- Gabrielsen, E. (2017). *Klar framgang! Leseferdighet på 4. og 5. trinn i et femtenårsperspektiv*. Universitetsforlaget.
- Gjerustad, C. & Ulriksen, R. (2018). *Deltakerundersøkelsen for lærere 2018. Resultater fra en spørreundersøkelse blant ansatte i skolen som har tatt videreutdanning innenfor strategien* (2018: 26) [Årleg undersøkning]. Nordisk institutt for studier av innovasjon og utdanning.
- Hagen, A., Nyen, T. (2009). *Kompetanse - for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av «Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005-2008»*. Forskningsstiftelsen Fafo.
- Haug, P. (2004). *65 år med tilpassa opplæring i grunnskolen*. I Hamre, P., Langlo, O., Monsson, O. & Osdal, H. (red.), *Fag og fagnad. Festskrift til Kjell-Arild Madssen i høve 60-årsdagen 28. oktober 2004* (s. 62-81). Høgskulen i Volda.
- Hodgson, J., Rønning, W. & Tomlinson, P. (2012). *Sammenhengen mellom undervisning og læring. En studie av læreres praksis og deres tenkning under Kunnskapsløftet. Sluttrapport* (4/2012). Nordlandsforskning.
- Hodgson, J., Rønning, W., Skogvold, A. S. & Tomlinson, P. (2010). *På vei fra læreplan til klasserom. Om læreres fortolkning, planlegging og syn på LK06* (3/2010). Nordlandsforskning.
- Jensen, F., Pettersen, A., Frønes, T. S., Eriksen, A., Løvgren, M. & Narvhus, E. K. (2023). *PISA 2022. Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing*. Cappelen Damm Akademisk.
- Kalcic, M. & Keute, A.-L. (2024). *PIAAC 2023: Voksnes ferdigheter i leseforståelse, tallforståelse og adaptiv problemløsning* (2024/44). SSB.

- Klewe, L., Andersen, F. Ø., Andresen, B. B., Topland, B. & Neset, T. (2011). *Utbytte av videreutdanning. Deltakerundersøkelsen 2011. Utbytte av deltakelse i Kompetanse for kvalitet*. Danmarks Pædagogiske Universitetsskole og Oxford Research.
- Kaarstein, H. & Lehre, A. C. (2025). *Hva TIMSS forteller om norsk skole. Sekundæranalyser av TIMSS-undersøkelsen*. Cappelen Damm Akademisk.
- Markussen, S., Ræder, H. G., Røgeberg, O. & Raaum, O. (2024). *Skoleferdigheter i endring: Utviklingen over tid målt ved nasjonale prøver* (18:1). Acta Didactica Norden.
- Myrvold, T. (2025). *Sluttrapport: Evaluering av ny kompetansemodell. Temanotat 8: Desentralisert ordning for skole og oppfølgingsordningen - hva betyr strukturelle forhold?* (2025: 03). OsloMet.
- Møller, G., Bergsgard, N. A., Salvesen, G. S. & Burner, T. (2023). *EvaFag 2025: Evaluering av Fagfornyelsen. Mellom frihet og struktur - evaluering av fagfornyelsen i grunnskolen. Arbeidspakke 2, Delrapport 1* (nr. 117). Universitetet i Sørøst-Noreg og Telemarksforskning.
- Møller, J., Prøitz T. S. & Aasen, P. (red.) (2009). *Kunnskapsløftet - tung bær å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon* (42/2009). Universitetet i Oslo.
- NIFU (2021). *Spørsmål til Skole-Norge. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til skoleledere og skoleeiere høsten 2020* (2021:2). Utdanningsdirektoratet.
- NIFU (2025). *Spørsmål til Skole-Norge: Evaluering av fagfornyelsen* (Rapport 2025: 7). Utdanningsdirektoratet.
- Nordahl, T. & Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge*. Fagbokforlaget.
- Nordisk institutt for studier av innovasjon og utdanning (2018). *Sluttrapport fra evalueringen av virkemidlene i satsingen Ungdomstrinn i utvikling* (2018: 32).
- Nordisk institutt for studier av innovasjon og utdanning (2023). *Deltakerundersøkelse for lærere 2023. Resultater fra spørreundersøkelser til deltakere på videreutdanningstilbud*. Utdanningsdirektoratet.
- Ottesen, E. & Møller, J. (2010). *Underveis, men i svært ulikt tempo. Et blikk inn i ti skoler etter tre år med Kunnskapsløftet. Delrapport 3 Underveisanalyse av Kunnskapsløftet som styringsform* (37/2010). Universitetet i Oslo.
- Pedersen, C., Reiling, R. B., Vennerød-Diesen, F. F., Alne, R. & Skårholt, A. (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet: sluttrapport*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Pettersen, A. & Jensen, F. (red.) (2024). *Matematisk kompetanse. I dybden på resultater fra PISA 2022*. Cappelen Damm Forskning.

- Rønning, W. (red.), Fiva, T., Henriksen, E., Krogtoft, M., Nilsen, N. O., Skogvold, A. S. & Solstad, A. G. (2008). *Læreplan, læreverk og tilrettelegging for læring. Analyse av læreplan og et utvalg læreverk i naturfag, norsk og samfunnsfag (2/2008)*. Nordlandsforskning.
- Rønning, W. K. (2008). *Evaluering av Kunnskapsløftet. 25-prosentregelen – Har skolene tatt den i bruk?* [notat]. Nordlandsforskning.
- Sandsør, A. M., Zachrisson, H. D., Károly, L. A. & Dearing, E. (2023). *The Widening Achievement Gap Between Rich and Poor in a Nordic Country*. *Educational Researcher*.
- Seland, I., Vibe, N. & Hovdhaugen, E. (2013). *Evaluering av nasjonale prøver som system*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Teig, N., Nilsen, T. & Hansen, K. Y. (2024). *Effective and Equitable Teacher Practice in Mathematics and Science Education. A Nordic Perspective Across Time and Groups of Students*. IEA Research for Education 14.
- Utdanningsdirektoratet (2020). *Prøver i fagfornyelsen – hvilke behov skal prøvene dekke?* [rapport].
- Utdanningsdirektoratet (2026a). *Svar på oppdrag nr. 2025-01 (del 1 og del 4) Kunnskap, status og tiltak for å sikre bedre tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging* [svar på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet].
- Wagner, Å. K. H. & Støle, H. (2024). *Tid for lesing!: Norske tiåringers leseforståelse i PIRLS 2021*. Universitetsforlaget.
- Wass, K. Å. & Borgås, F. (2025). *Bruk av bruttonasjonalprodukt i Omfangsmålinger med eksempel fra statistikk for utgifter til utdanning (2025/24)*. SSB.
- Aasen, P., Møller J., Rye E., Ottesen E., Prøitz T. S. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen (20/2012)*. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Brev og e-postar

- Børne- og undervisningsministeriet (2026a). *Bidrag til tekst om den danske grundskole*. Brev til Riksrevisjonen 30. januar.
- Børne- og undervisningsministeriet (2026b). *Bistand til tekst om dansk skole - del III*. E-post til Riksrevisjonen 20. februar.
- Børne- og undervisningsministeriet (2026c). *Bistand til tekst om dansk skole - del II*. E-post til Riksrevisjonen 16. februar.
- Etaten for utdannings- og ungdomspolitikk i Estland & Kunnskapsdepartementet i Estland (2026). *Learning from Estonia's Success in basic education - performance audit in NAO Norway*. E-post til Riksrevisjonen 2. februar.
- Kunnskapsdepartementet (2025a). *Svar til Riksrevisjonen på spørsmål om undersøkelsen av grunnleggende ferdigheter*. Brev til Riksrevisjonen 3. september.

- Kunnskapsdepartementet (2026a). *Kunnskapsdepartementets tilbakemeldinger på Riksrevisjonens reviderte utkast til rapport om elevers grunnleggende ferdigheter*. Brev til Riksrevisjonen 7. mai.
- Kunnskapsdepartementet (2026b). *Kunnskapsdepartementets tilbakemeldinger på Riksrevisjonens utkast til rapport om elevers grunnleggende ferdigheter*. Brev til Riksrevisjonen 8. april.
- Kunnskapsdepartementet (2026c). *Svar på skriftlige spørsmål, del 1*. Brev til Riksrevisjonen 19. januar.
- Kunnskapsdepartementet (2026d). *Svar på skriftlige spørsmål, del 2*. Brev til Riksrevisjonen 22. januar.
- Riksrevisjonen sitt intervju med Kunnskapsdepartementet 6. januar 2026.
- Utdanningsdirektoratet (2026b). *Begrepsavklaringer, historikk og andre detaljer*. E-post til Riksrevisjonen 16. januar.
- Utdanningsdirektoratet (2026c). *Om laveste mestringsnivå i internasjonale og internasjonale kartlegginger*. E-post til Riksrevisjonen 10. februar.

Dei norske utdanningsmyndighetene sine oppdragsbrev, årsrapportar, strategiar, rundskriv, rettleiing, høringsbrev og læreplanverk

- Kunnskapsdepartementet (1993). *Læreplan for grunnskole, videregående opplæring og voksenopplæring. Generell del*.
- Kunnskapsdepartementet (2004). *Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005-2008*.
- Kunnskapsdepartementet (2008a). *Gjennomgang av læreplaner for å styrke lesing i norsk og andre fag i grunnskolen (07-08)* [oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet]
- Kunnskapsdepartementet (2008b). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning av lærere 2009-2012*.
- Kunnskapsdepartementet (2008c). *Utarbeide veiledninger til læreplaner for fag som også inkluderer hvordan tilpasset opplæring kan realiseres (50-08)* [oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet]
- Kunnskapsdepartementet (2008d). *Utarbeidelse av veiledningsmateriell og etterutdanningstilbud i lesing for grunnskolen (03-08)* [oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet].
- Kunnskapsdepartementet (2008e). [Utvidet timetall på barnetrinnet 2008 Invitasjon til høring](#) [høringsbrev].
- Kunnskapsdepartementet (2010). *Utarbeiding av rammeverk for grunnleggende ferdigheter og revidering av læreplaner i norsk, samfunnsfag, naturfag, matematikk og engelsk (42-10)* [oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet].
- Kunnskapsdepartementet (2011). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for etter- og videreutdanning 2012-2015*.

- Kunnskapsdepartementet (2012). *Strategi for ungdomstrinnet: Motivasjon og mestring for bedre læring. Felles satsing på klasseledelse, regning, lesing og skriving.*
- Kunnskapsdepartementet (2014). *Lærerløftet. På lag for kunnskapsskolen.*
- Kunnskapsdepartementet (2015). *Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025.*
- Kunnskapsdepartementet (2017a). *Etablering av evalueringsprogram for fornyelsen av fagene i skolen* (nr. 41-17) [oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet].
- Kunnskapsdepartementet (2017b). *Kompetanse for kvalitet.*
- Kunnskapsdepartementet (2017c). *Overordna del - verdier og prinsipper for grunnopplæringa.*
- Kunnskapsdepartementet (2017d). *Verdier og prinsipper for grunnopplæringen - overordnet del av læreplanverket.*
- Kunnskapsdepartementet (2020). [Høringsbrev. Høring NOU 2019: 23 Ny opplæringslov.](#)
- Kunnskapsdepartementet (2021a). *Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring* (FOR-2021-01-26-230). Lovdata.
- Kunnskapsdepartementet (2021b). *Strategi for kvalitetsutvikling i skolen i lys av fagfornyelsen.*
- Kunnskapsdepartementet (2022). [Mandat for utvalg for kvalitetsutvikling i skolen.](#)
- Kunnskapsdepartementet (2023). *Kompetanse for kvalitet. Revidert strategi for videreutdanning for lærere og skoleledere frem mot 2025.*
- Kunnskapsdepartementet (2025b). *Tildelingsbrev til statsforvalter for 2025. Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet.*
- Kunnskapsdepartementet (2025c). *Kunnskap, status og tiltak for å sikre bedre tidlig innsats, tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging* (nr. 2025-01) [oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet].
- Kunnskapsdepartementet (2025d). *System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole.*
- Kunnskapsdepartementet (2025e). *Tillegg nr. 15 til tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2025 med oppdrag 2025-017 om oppfølging av Meld. St. 34 (2023-2024) og tiltak for en mer praktisk skole* (nr. 2025-017) [oppdragsbrev til Utdanningsdirektoratet].
- Kunnskapsdepartementet (2025f). [Fag og læreplaner](#) [artikkel].
- Kunnskapsdepartementet (2026e). [Sluttevaluering av Fagfornyelsen ferdig: Foreslår endringer i læreplanen i matematikk](#) [pressemelding].
- Kunnskapsdepartementet (2026f). [Mandat for regjeringens lesekommisjon.](#)

- Kunnskapsdepartementet og Statsministeren sitt kontor (2026). *Endrer skolehverdagen for de yngste* [pressemelding]. Regjeringa.
- Utdannings- og forskingsdepartementet (2005a). *Forskriftsendringer timetallsøkning og overgangsregler for Kunnskapsløftet (F-05-05)* [rundskriv].
- Utdannings- og forskingsdepartementet (2005b). *Kunnskapsløftet – Invitasjon til høring*.
- Utdanningsdirektoratet (2006). *Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Prinsipper for opplæringen*. Kunnskapsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2008). *Implementering av læreplanene i Kunnskapsløftet – støtte til lokalt læreplanarbeid*. Brev til Kunnskapsdepartementet 26. februar.
- Utdanningsdirektoratet (2017a). *Årsrapport 2017*.
- Utdanningsdirektoratet (2017b). *Rapport om felles nasjonalt tilsyn 2014–2017*.
- Utdanningsdirektoratet (2018a). *Videreutvikling av prøvefeltet*. Brev til Kunnskapsdepartementet 16. mars.
- Utdanningsdirektoratet (2018b). *Årsrapport 2018*.
- Utdanningsdirektoratet (2018c). *Retningslinjer for utforming av nasjonale og samiske læreplaner for fag i LK20 og LK20S* [artikkel]. Fastsett av Kunnskapsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet (2023a). *Årsrapport 2023*.
- Utdanningsdirektoratet (2023b). *Metodehåndbok for tilsyn* [rettleiing].
- Utdanningsdirektoratet (2023c). *Tilstandsrapport* [artikkel].
- Utdanningsdirektoratet (2024a). *Feil i resultater fra nasjonale prøver 2014–2021* [artikkel].

Nettsider

- Lunde, A. L. & Lysberg, M. (2026). *Over 200.000 nasjonale prøver ble feilvurdert på grunn av regnefeil*. Aftenposten.
- Nordisk ministerråd (2024). *Undervisningskvalitet og klasseromsammensetning påvirker elevenes prestasjoner i Norden*. Nordisk samarbeid.
- OECD (2025). *Education at a Glance 2025. Country Notes: Norway*.
- Røgeberg, O. (2025). *Score Correction Impact Report*. GitHub.
- Skolverket (2022). *Kursplaner i grundskolan*.
- Skolverket (2022). *Läroplan för grundskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet*.
- SSB (2021). *Statistikk om utdanningsregnskap*.
- UNESCO (2022). *Education: From COVID-19 school closures to recovery*. UNESCO Institute for statistics.
- Utdanningsdirektoratet (2024b). *Feil i resultater fra nasjonale prøver 2014–2021*.
- Utdanningsdirektoratet (2025a). *Fakta om grunnskolen 2025–2026*.

- Utdanningsdirektoratet (2025b). *Resultater fra nasjonale prøver for ungdomstrinnet 2025: Elevene blir stadig bedre i engelsk.*
- Utdanningsdirektoratet (2026e). *Oppfølgingsordningen for kommunar.*

Andre land sine myndigheter sine dokument

- Basic Schools and Upper Secondary Schools Act (2024). *Basic Schools and Upper Secondary Schools Act (RT I 2010, 41, 240).* Riigikogu (Den estiske lovgivande forsamling).
- Børne- og Undervisningsministeriet (2025). *L 94 Forslag til lov om ændring af lov om elevers og studerendes undervisningsmiljø, lov om Danmarks Evalueringsinstitut og forskellige andre love.* Folketinget.
- Den danske regjeringa (2023). *DK2030. Danmark rustet til fremtiden.*
- Den svenske regjeringa (2023). *Kommittédirektiv. En tydligare kunskapsinriktning i läroplanerna* (Dir. 2023:173).
- Folkeskoleloven (1994). *Lov om folkeskolen (LOV 1994. 01.08).* Danske love.
- Skolinspektionen (2025). *Skolinspektionens årsrapport 2024. Iakttagelser och erfarenheter under år 2024 (2024:5009).*
- Skolverket (2025). *Garantin för tidiga stödinsatser – läsa skriva räkna.*

Anna

- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013a). *Årsrapport til departementet.*
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2013b). *Direktoratenes rolle i statens styring av kommunene. Sluttrapport (2013:14).*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014). *Tildelingsbrev 2014. Kap. 525 Fylkesmannsembetene.*
- SSB (2025). *Korrigerte tall for nasjonale prøve-resultater over tid.*
- Utdanningsforbundet (2015). *NOU 2015:8 Fremtidens skole. Fag og fagfornyelse - Utdanningsforbundets høringsuttalelse.* Brev til Kunnskapsdepartementet 27. oktober.

Tabell-, figur- og faktaboksoversikt

Tabelloversikt

Tabell 1 Aukar i timetalet på 1.-4. trinn	45
Tabell 2 Kunnskapsdepartementet sine satsingar på vidareutdanning	65
Tabell 3 Kunnskapsdepartementet sine prioriterte tema for tilsyn i grunnskulen	71

Figuroversikt

Figur 1 Utviklinga i elevane sitt meistringsnivå på slutten av grunnskulen	13
Figur 2 Andelen elevar i Noreg og samanliknbare land som har svake lese- og rekneferdigheiter på slutten av grunnskulen.....	15
Figur 3 Anslag over verknader av auka løyvingar til dei undersøkte statlege verkemidla..	29
Figur 4 Utviklinga i meistringsnivået til elevane på slutten av grunnskulen.....	32
Figur 5 Andelen elevar i Noreg og samanliknbare land som har svake lese- og rekneferdigheiter på slutten av grunnskulen.....	35
Figur 6 Erfarne skuleleiarar si oppfatning av elevane sine skriveferdigheiter og skilnadene mellom dei, prosent (n =96 og 90).....	36
Figur 7 Sentrale tiltak for å betre grunnleggjande ferdigheiter i perioden 2002–2008	39

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Kartlegging av ferdigheitene lesing, skriving og rekning	31
Faktaboks 2 Kartlegging av unge vaksne sine ferdigheiter i lesing og rekning	33
Faktaboks 3 Pandemien påverka opplæringa og gjennomføringa av PISA-kartlegginga..	34
Faktaboks 4 Oppbygginga av læreplanverket	40
Faktaboks 5 Lesing, skriving og rekning i tidlegare læreplanar.....	41
Faktaboks 6 Kunnskapsdepartementet si beskriving av tilpassa opplæring	42
Faktaboks 7 Utvikling i forståinga av tilpassa opplæring	43
Faktaboks 8 Innhald i og bakgrunn for det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (NKVS)	47
Faktaboks 9 Fasar i Oppfølgingsordninga.....	68
Faktaboks 10 Statsforvaltarane sine oppgåver overfor grunnskulen	70
Faktaboks 11 Endringar av og problem med nasjonale prøver.....	78
Faktaboks 12 Tilpassing av opplæringa gjennom differensiering	141

Ordliste og forkortingar

Etterutdanning	Fornyng og oppdatering av grunnutdanning som ikkje gir formell kompetanse i form av studiepoeng.
Fagfornyingsmeldinga	Kortforma vår for Meld. St. 28 (2015–2016) <i>Fag - Fordypning - Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet.</i>
Grunnleggjande ferdigheiter	<p>Lesing, skrivning, rekning, munnlege ferdigheiter og digitale ferdigheiter.</p> <p>Læreplanverket beskriv at grunnleggjande ferdigheiter er ein del av den faglege kompetansen og nødvendige reiskapar for læring og fagleg forståing. Dei blir òg beskrivne som viktige for utviklinga av identiteten og dei sosiale relasjonane til elevane og for å kunne delta i utdanning, arbeid og samfunnsliv. Når vi bruker dette omgrepet, siktar vi til lesing, skrivning og rekning.</p> <p>Grunnleggjande ferdigheiter i lesing betyr at elevane skal kunne skape meining frå tekst. Grunnleggjande ferdigheiter i skrivning betyr at elevane skal ytre seg forståeleg og på ein formålstenleg måte om ulike emne og kommunisere med andre. Grunnleggjande ferdigheiter i rekning betyr at elevane skal kunne bruke matematikk på ulike område.</p> <p>Fleire av dei internasjonale kartleggingane bruker matematikkferdigheiter som omgrep, men vi omtaler desse som rekneferdigheiter.</p>
Grunnskulen	Grunnskulen er den tiårige obligatoriske skulen for barn og ungdom i alderen 6–16 år. Men vi bruker omgrepet skule når vi omtaler eininga som gjennomfører opplæringa.
Kommunane	Dei er ansvarlege for å gjennomføre opplæringa som skal skje i grunnskulen, og har rolla som eigarar av skulane. Vi bruker omgrepet kommune framfor skuleeigar om denne rolla.
Kunnskapsdepartementet	Departementet som har det overordna ansvaret for opplæringa i grunnskulen. Vi bruker for enkelheits skuld denne nemninga på departementet, sjølv om det i undersøkingsperioden òg har heitt Utdannings- og forskingsdepartementet.

Kunnskapsløftet	Det er både nemninga vår på ei styringsreform i perioden 2003–2008 og namnet på læreplanverka som blei innførte i 2006 (LK06) og 2020 (LK20).
Lågaste meistringsnivå	<p>I dei fleste av kartleggingane er dette nivå 1. Nokre av dei deler nivå 1 i fleire delnivå eller har eit nivå under lågaste nivå for elevar som har svart på få av oppgåvene.</p> <p>PISA-kartlegginga definerer dette som ei kritisk grense for ferdigheitene – det som er nødvendig for å delta i vidare utdanning og yrkesliv.</p>
Læringskulturmeldinga	Kortforma vår for St.meld. nr. 30 (2003–2004) <i>Kultur for læring</i> .
Meistringsnivå	<p>Meistringsnivåa beskriv kjenneteikn på kva elevane <i>typisk</i> kan mestre av oppgåver på eit bestemt nivå. Dei blir brukte som inndeling av nivå på ferdigheiter i nasjonale og internasjonale kartleggingar.</p> <p>Utdanningsdirektoratet har opplyst overfor Riksrevisjonen at omgrepet meistring blir brukt i denne samanhengen fordi det ikkje indikerer eit varig nivå, slik som kompetanse- eller ferdighetsnivå kan gjere, men heller eit augneblinksbilete.</p>
Praktisk skule-meldinga	Kortforma vår for Meld. St. 34 (2023–2024) <i>En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.-10. trinn</i> .
Statsforvaltarane	Statsforvaltarane er Kunnskapsdepartementet sine representantar overfor kommunane. Dei har ansvar for å følgje opp vedtak, mål og retningslinjer frå Stortinget og regjeringa. Dei er eit bindeledd mellom kommunane og Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Sjølv om dei i undersøkingsperioden òg har heitt fylkesmenn, omtaler vi dei for enkelheits skuld som statsforvaltarar.
Vidareutdanning	Utvikling av ny kompetanse, som gir formell kompetanse og studiepoeng.

Vedlegg 1:

Brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Kunnskapsdepartementet

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Til statsråd Kari Nessa Nordtun

Oversendelse av Dokument 3:17 (2025-2026) Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane

Vedlagt følger utkastet til Dokument 3:17 (2025-2026) *Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane.*

Dette utkastet bygger på utkastet vi sendte til Kunnskapsdepartementet for kommentering i brev datert 5. mars 2026 og på departementets svarbrev datert 8. april og 7. mai.

Vi ber statsråden gjøre rede for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger, og eventuelt om departementet ikke er enig med Riksrevisjonen.

Svaret fra statsråden vil være et vedlegg til rapporten. Vi ber om at departementet sender svarbrevet i PDF-format – eksportert fra en Word-fil. Det vil si at svarbrevet ikke skal være scannet. Dette vil gjøre statsrådens svar mer leselig og i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfristen er senest onsdag 27. mai 2026.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg 2:

Svar frå statsråden



Kunnskapsministeren

Riksrevisjonen
Postboks 6835 St.
Olavs plass 0130 OSLO

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

Dykkar ref
2025/00163-48

Vår ref
24/6410

Dato
27. mai 2026

Svar til Dokument 3:17 (2025–2026) Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane

1. Innleiing

Eg viser til Riksrevisjonen sitt brev av 13. mai 2026, der de ber om at eg greier ut om korleis Kunnskapsdepartementet vil følgje opp konklusjonar og tilrådingar i utkast til Dokument 3:17 (2025-2026) *Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane*, og eventuelt om departementet ikkje er einig med Riksrevisjonen.

Riksrevisjonen har utarbeidd ein rapport som byggjer på eit grundig datamateriale som vil vere nyttig for det vidare arbeidet til departementet med å bidra til å betre elevane si utvikling av dei grunnleggjande ferdigheitene, men òg deira læring og utvikling i eit breiare perspektiv.

Etter Riksrevisjonen si vurdering er både måloppnåinga for norsk skule og Kunnskapsdepartementet si styring av dei statlege verkemidla *kritikkverdig*. Eg er einig i Riksrevisjonen si vurdering av at det er urovekkjande mange elevar som har for dårlege grunnleggjande ferdigheiter, og at dette er særleg alvorleg. Eg kommenterer dette meir utdjupande under.

Når det gjeld Riksrevisjonen si vurdering av styringa til Kunnskapsdepartementet av dei statlege verkemidla, er eg einig i fleire av utfordringane Riksrevisjonen peikar på. I denne revisjonen ser Riksrevisjonen på følgjande utvalde statlege verkemiddel: læreplanverket (inkludert timetal), kommunane si plikt til å gi tilpassa opplæring (inkludert tidleg innsats og krav om intensiv opplæring), etter- og vidareutdanning, kartlegging av grunnleggjande

ferdigheiter (inkludert internasjonale undersøkingar, nasjonale prøver og kartleggingsprøver), lærartettleik og oppfølging av og tilsyn med kommunane. Dette er viktige statlege verkemiddel me samla sett bruker mykje ressursar på. Som eg utdjupar under, er regjeringa allereie i gang med å gjere endringar i fleire av desse statlege verkemidla.

Samstundes vil eg innleiingsvis nytte høvet til å peike på at dei verkemidla Riksrevisjonen har valt å sjå på, ikkje er innretta slik at dei *berre* skal bidra til å betre dei grunnleggjande ferdigheitene til elevane. Skulen har eit breitt mandat om å både danne og utdanne elevane, og verkemidla skal samla sett bidra til begge desse formåla. Skulen er ein stad der elevane møtast på tvers av bakgrunn og føresetnader, der dei lærer og utviklar seg saman, både fagleg og sosialt. Noreg er framleis eit land med små sosiale forskjellar, og skulen er ein viktig bidragsytar til dette.

Vidare er dei statlege verkemidla Riksrevisjonen har valt ut, heller ikkje dekkjande for det arbeidet regjeringa og departementet gjer og har gjort for å betre dei grunnleggjande ferdigheitene til elevane. Regjeringa har til dømes sett at den massive digitaliseringa av skulen som har gått føre seg i dei siste tiåra, kan ha hatt utilsikta negative konsekvensar for læringa og utviklinga til elevane, og her tek me derfor kraftfulle grep.

Eg registrerer òg at perioden Riksrevisjonen har sett på er lang og strekker seg tilbake til tidleg på 2000-talet. I denne perioden har dei fleste politiske partia vore representerte i regjering, og dei har følgd opp avgjerder frå ulike stortingsfleirtal. I perioden er det sett i gang større og mindre tiltak som har hatt konsekvensar både for innhaldet i skulen og korleis han blir styrt. I kva grad dette har hatt betydning for det som var intensjon bak reforma Kunnskapsløftet, er ikkje noko Riksrevisjonen har vurdert.

Som Riksrevisjonen peikar på i rapporten, verkar djupe samfunnsendringar og sterke internasjonale trendar inn på skulen og barna si oppvekst, og dei statlege verkemidla skal verke gjennom fleire ledd før dei får verknad i kvart einskilde klasserom.

Eg vil understreke at det ikkje er nokon tvil om at regjeringa og departementet tek den negative utviklinga på alvor, og at departementet fortløpande jobbar for å innrette verkemidla slik at elevane i skulen skal få ei best mogleg opplæring og kunne tileigne seg dei grunnleggjande ferdigheitene. Regjeringa har lenge vore tydeleg på at me vil ha ei mobilisering om læring og konsentrasjon i skulen. Elevane skal møte tydelege krav og klare forventningar. Elevane skal lære seg grunnleggjande ferdigheiter som lesing, skriving og rekning, noko som er avgjerande for vidare læring i skulen og for resten av livet.

Eg vil i det vidare først kommentere Riksrevisjonen sine konklusjonar og deretter tilrådingane. For enkelheits skuld har eg nummerert både konklusjonane og tilrådingane.

2. Konklusjonane

1. Urovekkjande mange elevar har svake grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning.
2. Staten og kommunane har ikkje lykkast med å motverke at norsk skule er ein del av ei negativ internasjonal utvikling, og lese- og rekneferdigheitene til elevane er meir svekte i Noreg enn i samanliknbare land.
3. Sjølv om Kunnskapsdepartementet har mange evalueringar og tilgang til mykje forskning, manglar det informasjon om i kva grad statlege verkemiddel har bidrege til å styrkje grunnleggjande ferdigheiter.
4. Kunnskapsdepartementet har informasjon om svakheiter i lærarnorma og nasjonale prøver, men har i liten grad teke initiativ til å forbetre desse.

2.1. Urovekkjande mange elevar har svake grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning.

Som regjeringa greidde ut om i kapittel 2 i Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole. Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn* har fleire piler dei siste åra peika i feil retning når det gjeld læringsresultat, skulemiljø, trivsel og motivasjon. Fleire elevar presterer på lågt nivå, forskjellane mellom elevar aukar og færre trivast på skulen. Dette er bekymringsfulle utviklingstrekk på mange område i skulen på same tid. Utviklinga utfordrar skulen sitt grunnleggjande oppdrag i å forberede alle elevar til vidare utdanning, arbeid og samfunnsdeltaking. Gode grunnleggjande ferdigheiter og sterke fagkunnskapar dannar grunnlaget for innovasjon, kreativitet og nye løysingar på utfordringar i arbeidslivet og for samfunnet.

Regjeringa tek den negative utviklinga på det største alvor: Som eg vil vise til under, har me allereie sett i gang fleire tiltak for å snu utviklinga i norsk skule slik at elevar skal lære meir og betre. Konsentrasjonen og motivasjonen for læring skal mellom anna styrkast gjennom meir praktisk læring, fleire bøker og mindre skjerm.

Som Riksrevisjonen peikar på, blei det i 2023 oppdaga at analyseverktøyet som blei brukt på nasjonale prøver i perioden 2014–2021 har gitt feil i resultat, noko som innebar at endringane i dei grunnleggjande ferdigheitene i perioden 2014–2021 var større enn det Utdanningsdirektoratet hadde rapportert. Det er ikkje usannsynleg at den negative utviklinga kunne vore oppdaga noko tidlegare om ikkje det var skjedd. Resultata frå dei nasjonale prøvane får me årleg, mens dei internasjonale undersøkingane gjennomførast med fleire år mellom.

2.2. Staten og kommunane har ikkje lykkast med å motverke at norsk skule er ein del av ei negativ internasjonal utvikling, og lese- og rekneferdigheitene til elevane er meir svekte i Noreg enn i samanliknbare land.

Nedgangen i skuleprestasjonar og utfordringane i skulemiljøet er ikkje noko særnorsk fenomen. Òg i andre land blir det rapportert om auka frávær, auka åtferdsproblem og nedgang i skuletrivsel, men nedgangen i læringsresultat har, som Riksrevisjonen viser til, vore større i Noreg enn i dei landa revisjonen har samanlikna med.

Skuleforskninga gir ikkje eitt eintydig svar på kvifor resultatane ser ut til å snu frå rundt 2015 i Noreg, og årsakene til dei negative utviklingstrekkane er sannsynlegvis samansette. Likevel veit me mellom anna at det elevane opplever på skulen, er tett samanvevd med livet utanfor. Endringane me ser i Noreg kan derfor òg skyldast ein kombinasjon av forhold både innanfor og utanfor skulen. Skulen blir påverka av samfunnsendringar og teknologisk utvikling. Aukande innvandring, større mangfald i elevgruppa og auka sosiale forskjellar er eksempel på forhold som har betydning for livet til barn og unge, og som skulane må ta høgde for.

Eg vurderer at den ukritiske digitaliseringa av samfunnet og oppveksten, særleg det som har gjort at barndommen i vesentleg grad er skjermbasert, har vore ein viktig årsak til den negative utviklinga. Elevane i Noreg nyttar digitale einingar meir både til skulearbeid og på fritida enn elevar i andre land. Til dømes viser PISA 2022 at det berre var Danmark som nytta digitale einingar til læringsarbeid meir enn Noreg, og EU Kids Online frå 2018 viser at norske barn mellom 9 og 16 år brukte internett 0,8 timar meir kvar dag enn gjennomsnittet for Europa. Innføringa av digitale verktøy i skulen har sannsynlegvis vore ein medverkande faktor til nedgangen i læringsresultata. Ny kunnskap som knyter digitaliseringa av samfunnet til moglege negative konsekvensar for både læring og skulemiljø, gjer det nødvendig å stoppe opp og endre kursen for korleis me stiller oss til det digitale i skulen. Derfor har regjeringa allereie stramma inn på skjermbruken i skulen: Mobiltelefonen er ute av norske klasserom og friminutt, og skulane skal ha filter som sørgjer for at digitale einingar berre brukast når det fremmar læring. Frå neste skuleår skal skulen òg bruke skjerm særskilt varsamt på 1.– 4. trinn, slik at dei yngste elevane får meir tid til å lære seg det viktigaste først – å lese, skrive, rekne og bli trygge på lærarar og klassekameratar. Me har òg bedt om ei vurdering frå Utdanningsdirektoratet av om digitale ferdigheiter skal definerast som ei grunnleggjande ferdigheit i læreplanane framover, og om me heller skal ha eit nytt teknologifag i skulen. Vidare har regjeringa til no sett av over 500 mill. kroner til fysiske lærebøker, og me har meir enn tredobla tilskotet til skulebiblioteka. Det er heilt sentralt at lærarane har alternativ til digitale læremiddel og ressursar, særleg sidan me til dømes veit at bruk av digitale verktøy svekkjer evna til lesing av lengre tekstar, og at dei kan verke forstyrrande i læringsarbeidet.

Ei rekke undersøkingar har over tid vist at norske barn og unge har svakare leseprestasjonar og lågare leselyst enn tidlegare. Det er særleg bekymringsfullt fordi lesing er inngangen til all anna læring. Å kunne lese godt er avgjerande for å forstå og lære i alle fag, for vidare utdanning og arbeid og dermed for å leve gode liv. Forsking viser at jo meir me lesar, desto betre lesarar blir vi. Og lesar me godt, lærer me meir. Regjeringa har derfor høge ambisjonar

for arbeidet med lesing og leselest. Som ein del av regjeringa sin Plan for Noreg, har me sett i gang ei historisk satsing på lesing. I tillegg til midlar til fleire bøker, har me òg sett ned ein lesekommisjon som skal bruke det beste av forskning og erfaring, slik at barnehagar og skular får råd og hjelp i arbeidet med å utvikle motiverte og gode lesarar.

Som Riksrevisjonen òg peikar på, har me ikkje same kunnskapsgrunnlag om utviklinga av skriveferdigheitene til elevane i Noreg som det me har om lesing, men det er mykje som tydar på at utviklinga av desse ferdigheitene er tett kopla saman. Som regjeringa skriv i Meld. St. 34 (2023–2024), skal satsinga vår på lesing derfor òg bidra til å betre skriveferdigheitene til elevane. Regjeringa tek fleire grep for å styrkje skriveopplæringa særskilt. Me har mellom anna styrka Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning. I tillegg kjem regjeringa sine tiltak for i større grad å regulere og avgrense bruken av digitale verktøy og KI og tiltak for å sikre betre skriveopplæring i skulen. Ny teknologi både utfordrar og gir nye moglegheiter til korleis skriveopplæringa kan og bør gå føre seg. Eg vil òg vise til at i mandatet til Lesekommisjonen, inngår det at tilrådingane dei skal kome med mellom anna skal kople leseopplæringa til skriveopplæringa.

I tillegg tek me fleire grep for at opplæringa skal bli meir praktisk og variert. Gjennom eit nasjonalt program for ein meir praktisk skule har me mellom anna oppretta ei tilskotsordning og ei rentekompensasjonsordning for kommunar slik at dei skal kunne kjøpe utstyr og skape praktiske læringsarenaer, og dermed gi lærarane betre rammer for å drive opplæring. Me har òg sett i gang eit stort arbeid for å endre organiseringa av opplæringa for dei yngste elevane. Endringane skal bidra til at me større grad sikrar tidleg innsats med styrka vekt på lesing, skrivning og rekning som grunnleggjande ferdigheiter, leik, fysisk aktivitet og arbeid med sosiale og emosjonelle ferdigheiter.

Regjeringa har òg teke tak i fallande realfagsresultat i grunnskulen og sviktande rekruttering til realfaga i vidaregåande opplæring. Me må ha målretta innsats, samstundes som det er viktig med ein heilskapleg tilnærming for å løfte interessa for og kompetansen i realfag i heile utdanningsløpet. Regjeringa kunngjorde i april i år at me skal utvikle ein strategi for realfag og teknologi, som skal sjå på tiltak i heile utdanningsløpet for å bidra til å styrkje realfagleg og teknologisk interesse og kompetanse. Elevar må oppleve meistring for å bli engasjerte i realfaga. Me har styrka Matematikksenteret og Naturfagsenteret, noko som bidreg med å løfte kvaliteten i realfagsundervisning, særleg gjennom dei nye satsingane Matematikkloftet og Naturfagloftet. Satsingane består mellom anna av kompetanseutvikling gjennom kursing, vidareutdanning og nettverksbygging, forskning og formidling og ikkje minst utvikling av ressursar som kan takast i bruk av skulane.

Kompetansen til læraren er avgjerande for elevane si læring. Me har etablert eit nytt system for kompetanse- og karriereutvikling som skal bidra til at lærarar og andre yrkesgrupper får kompetanseutvikling ut frå lokale behov. Skuleeigarar kan styrkje kompetansen til dei tilsette i realfag gjennom tilskotsordninga for lokal kompetanseutvikling. Over tid har delen faglærarar i matematikk som oppfyller kompetansekrava, auka i både grunnskulen og vidaregåande opplæring.

Vi er òg i gang med å forbetre læreplanane i matematikk i heile skuleløpet. I forslaget til justert læreplan i matematikk for 1.–10. trinn som no er høyrd, er innhaldet i

kompetansemåla tydeleggjort med klarare faglege avgrensingar. Rekning som grunnleggjande ferdigheit er løfta meir fram i læreplanen, og er no skildra på ulike hovudtrinn for å gi auka alderstilpassa relevans og styrka progresjon. Endringane i læreplanen i matematikk for 1.– 10. trinn gjerast som ei følgje av kunnskap frå mellom anna evalueringa av fornyinga av læreplanverket i skulen (LK20). For grunnskulen er målet at den justerte læreplanen i matematikk skal tre i kraft frå hausten 2026. Eg vurderer òg ytterlegare endringar.

I tillegg vil eg trekkje fram arbeidet regjeringa gjer for å styrke lærarane sin posisjon i klasserommet gjennom konkrete endringar i regelverket. No kan til dømes tilsette på nærare vilkår gripe inn fysisk når det er nødvendig for å avverje skade på personar eller eigedom, psykiske krenkingar og vesentlege forstyrningar av opplæringa. Departementet har nyleg sendt på høyring eit forslag om å innføre ein heimel for kommunen, fylkeskommunen og privatskular til å påleggje ein elev opplæring utanfor eiga gruppe/klasse for ein avgrensa periode, dersom åtferda til eleven går alvorleg ut over tryggleiken til medelevar eller tilsette eller læringa til medelevane. Vidare oversendte Kunnskapsdepartementet i vår ein lovproposisjon til Stortinget med forslag til reglar som gir skulen ei plikt til å dele personopplysningar med ny skule når eleven bytter skule. Lovforslaget inneber at den gamle skulen skal dele opplysningar om eleven med den nye skulen dersom opplysningane er nødvendige for å førebyggje åtferd som i vesentleg grad går utover skulemiljøet til medelevane, eller arbeidsmiljøet til dei tilsette. I tillegg har Kunnskapsdepartementet tydeleggjort i forarbeida til ny opplæringslov at elevane skal tole usemje, både frå andre elevar og frå dei som arbeider på skolen, at lærarar har stor fridom til å omtale kontroversielle, vanskelege og kompliserte synspunkt, utan at dette vil reknast som ei krenking. Regelen om at tilsette eller rektor skal melde ifrå til skuleeigar dersom det føreligg mistanke om at ein tilsett har krenka ein elev, blei i 2024 òg endra slik at rektor ikkje må melde vidare dersom meldinga er openbert grunnlaus.

2.3. Sjølv om Kunnskapsdepartementet har mange evalueringar og tilgang til mykje forskning, manglar det informasjon om i kva grad statlege verkemiddel har bidrege til å styrkje grunnleggjande ferdigheiter.

Eg er einig med Riksrevisjonen i at det er eit mål å ha best mogleg informasjon om bidraget til dei statlege verkemidla. Samstundes er det vanskeleg å isolere og vurdere i kva grad dei einskilde statlege verkemidla direkte har bidrege til å styrkje det lokale arbeidet med grunnleggjande ferdigheiter. Denne konklusjonen peiker eigentleg på informasjon som skal mogleggjere vurderingar av årsakssamanhengar. Slike vurderingar er fagleg krevjande å gjere på ein måte som er presis og som kan etterprøvast, særleg når samanhengen er mellom overordna nasjonale grep og lokal praksis og læring. Mange evalueringar og forskingsbidrag har gitt verdifull innsikt i utviklinga av skulen, sjølv om dei ikkje har identifisert effektar på grunnleggjande ferdigheiter, til dømes ved at dei har avdekka samanheng med andre forhold av betydning som trivsel, læringsmiljø og lærarar og elevar sine egne vurderingar av opplæringa. Mange av desse evalueringane er relevante for skuleeigarar og

skuleleiarar som nyttar kunnskapen i sitt lokale kvalitetsarbeid. Dette er viktig i eit system der det lokale nivået har eit tydeleg ansvar for gjennomføringa av opplæringa.

Kunnskapsdepartementet har over tid fått fram eit omfattande kunnskapsgrunnlag gjennom evalueringar, forskning og data om utviklinga i grunnleggjande ferdigheiter, gjennom nasjonale prøver, internasjonale undersøkingar og forskning på slike datakjelder. I mange av evalueringane av tiltak som direkte eller indirekte handlar om å styrkje slike ferdigheiter, har ein òg – så langt det har vore mogleg – vurdert i kva grad statlege verkemiddel har bidrege til måloppnåing. Departementet har mellom anna finansierte randomiserte forsøk med kontrollgrupper for å undersøkje verknader av auka lærartettleik. Desse studiane viser mellom anna at organiseringa av ressursane har stor betydning for elevane sitt læringsutbytte.

Samstundes ligg det klare avgrensingar, særleg når det gjeld å etablere sikre årsakssamanhengar. Mellom anna har det vore utfordringar knytt til å kople data mellom elevar, lærarar og tiltak over tid. Det har gjort det vanskeleg å sjå innsatsfaktorar i samanheng med utfallsmål på nivået til einskildelevar, klassar og skular.

Departementet har derfor teke fleire initiativ for å styrkje kunnskapen om effektar av tiltak gjennom betre data og gjennom forsøksordningar som gjer det mogleg å lære om effektar av politikken. Eg viser til omtale av dette under kommentar til tilråding om å skaffe meir kunnskap om effektar seinare i brevet.

I tillegg har departementet sett i gang ei evaluering av realfagspoenga og forskning på effektive verkemiddel for rekruttering til teknologi- og realfag. Resultata vil liggje føre etter sommaren og vil gi eit betre grunnlag for å vurdere vidare tiltak.

Samla sett finst det altså mykje kunnskap, men det er eit reelt og kjent fagleg krevjande steg frå generell kunnskap til sikre konklusjonar om kva som verkar. Nettopp derfor er arbeidet med betre data og meir systematisk evaluering høgt prioritert.

2.4. Kunnskapsdepartementet har informasjon om svakheiter i lærarnorma og nasjonale prøver, men har i liten grad teke initiativ til å forbetre desse.

Om nasjonale prøver

Fleire aktørar har ulike behov for informasjon om kva som skjer i skulen, noko som skal varetakast av eit avgrensa tal på prøver og undersøkingar. I 2022 blei det vurdert som nødvendig med ein heilskapleg gjennomgang av det tidlegare kvalitetsvurderingssystemet. Det blei derfor sett ned eit partssamansett offentleg utval som leverte NOU 2023: 27 *Et nytt system for kvalitetsutvikling*. Utvalet peiker på at ein hovudutfordring med dagens nasjonale prøver, er at dei i for liten grad gir relevant informasjon og støtte til læraren sitt fagleg-pedagogiske arbeid. Prøvene har i dag eit dobbelt formål fordi dei både skal gi informasjon som støtter undervegsvurderinga til lærarane, og gi styringsinformasjon til skuleeigarar og nasjonale myndigheiter. Utvalet vurderte at det er krevjande å oppfylle begge desse formåla på ein god måte i ein og same prøve. I Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole* følgjer regjeringa opp Kvalitetsutviklingsutvalet sine tilrådingar. Eit viktig tiltak er å utvikle eit nytt system for kvalitetsutvikling i skulen. Som følgje av at dagens nasjonale prøver ikkje svarar godt nok til behova i skulen, varsla regjeringa at me mellom anna vil utvikle nye

prøver med eit læringsstøttande formål som støtter opp under mål og prinsipp for det nye kvalitetsutviklingssystemet. Kunnskapsdepartementet ga i juni 2025 oppdrag til Utdanningsdirektoratet om å utvikle slike prøver, der styringsinformasjon berre er eit sekundært formål som i utgangspunktet ikkje skal avgrense det læringsstøttande formålet til prøvene. Om det viser seg at det ikkje er mogleg å hente ut informasjon til til dømes lokale skulemyndigheiter utan at det læringsstøttande formålet og utforminga av prøvene blir negativt påverka, kan det vere aktuelt å greie ut andre verktøy som kan dekke informasjonsbehovet til både kommunane og samfunnet elles.

Nasjonale prøver har etter Riksrevisjonen si vurdering ikkje hatt ei like sentral rolle i å styrkje det lokale arbeidet som intensjonen tilsa. Eg registrerer at Riksrevisjonen peikar på at det er positivt at Kunnskapsdepartementet tek tak i at nasjonale prøver har hatt avgrensa nytte for lærarane, ved å initiere arbeidet som no går føre seg med å utvikle nye læringsstøttande prøver. Samstundes konkluderer Riksrevisjonen med at departementet òg manglar informasjon om i kva grad statlege verkemiddel har bidrege til å styrkje grunnleggjande ferdigheiter. Eg registrerer at revisjonen ikkje drøftar nærare at det er vanskeleg å utvikle verktøy som gir lærarane relevant og utviklingsorientert informasjon om elevane til det fagleg-pedagogiske arbeidet, dersom dei same prøvane skal gi aggregert og samanliknbar styringsinformasjon til bruk i forskning og evalueringar. Riksrevisjonen drøftar heller ikkje spenninga mellom tilrådinga om å undersøkje kva effektar endringar i statlege verkemiddel har på læring, og i kva grad dette kan skje utan å auke det samla omfanget av obligatoriske testar og prøver i grunnskulen. Dette er spørsmål eg meiner er relevante og som eg er oppteken av.

Om lærarnorma

Då lærarnorma blei innført i 2018, var det i forlenginga av at Solberg-regjeringa i forlik med KrF hadde løyva øyremerka midlar til fleire lærarar på 1.-4. trinn frå 2015. Avgjerda om å innføre ei lærarnorm, det vil seie å ta i bruk heimelen i opplæringslova som blei innført i 2012, kom òg som følgje av eit forlik mellom Solberg-regjeringa og KrF i RNB 2018.

Det var eit politisk ønske at norma skulle vere på hovudtrinn på skulenivå. I 2012, då forslaget om heimel til å fastsetje forskrift om eit forholdstal mellom talet på elevar og talet på lærarar blei fremma for Stortinget, omtalte både høyringsnotatet og lovproposisjonen modellar på både skule- og kommunenivå, jf. mellom anna [Prop. 129 L \(2012–2013\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Lærarnorma er svært godt teke imot av lærarar (lærarorganisasjonane), foreldre og elevar. Evalueringa av norma viser at lærarane meiner lærartettleik er ein viktig føresetnad for god klasseleiing, moglegheita til å gi tilpassa opplæring og å ha rom for å etablere gode relasjonar med elevane.

At det i evalueringa ikkje er avdekka nokon enkel og generell samanheng mellom lærartettleik og læring, betyr ikkje at det ikkje er ein samanheng. Det er mellom anna peika på følgjande forklaringar:

- Strukturelle forhold (kven som får ressursane): Endringane skjer ikkje nødvendigvis der behovet er størst. Aukinga i årsverk kom særleg på skular med relativt gode resultat, låg del minoritetar osv., medan skular med utfordringar oftare hadde høgare lærartettleik før lærarnorma blei innført, på grunn av lokale prioriteringar.
- At lærartettleik aleine ikkje endrar undervisningskvalitet: Det er ikkje gitt at auka lærartettleik blir omsett i endra undervisningspraksis eller andre forhold som løfter læringsresultata.
- At målte læringsresultat ikkje fangar opp alle relevante effektar: Det kan vere andre positive resultat som me ikkje klarer å måle / ikkje er målt, jf. til dømes at lærarar rapporterer at høgare lærartettleik gir meir tid til kvar elev og betre moglegheit for tilpassa opplæring.
- For liten endring: Sjølv om norma ga fleire lærarårsverk, kan endringa vere for liten til å gi utslag på resultatata. Mange skular oppfylte norma allereie før ho blei innført.

Betydinga av å kunne dele opp klassen i mindre grupper for meir målretta og tilpassa læring er svært godt dokumentert i forskning både i Noreg og internasjonalt. Det er fleire andre døme på forskning Kunnskapsdepartementet har finansiert som finn dette, til dømes analysar frå prosjektet LÆREEFFEKT og analysar frå prosjekta i «Program for bedre gjennomføring». Dette er positive resultat eg har merka meg og som eg særleg tar med meg i det vidare arbeidet med ny organisering av skuledagen for dei minste.

Kommunekommissjonen la fram si første delutgreiing i januar, og eit fleirtal rår til å fjerne eller sekundært gjere endringar i lærarnorma. Delutgreiinga har vore på offentleg høyring med høyringsfrist 16. april 2026. Regjeringa vil, som varsla i Prop. 94 S (2025–2026) *Kommuneproposisjonen 2027*, halde fram arbeidet med å styrkje elevane sine grunnleggjande ferdigheiter og motivasjon og byggje ein sterkare fellesskule. Regjeringa er oppteken av å sjå ulike prosessar i samanheng og vil kome tilbake til framlegga frå kommunekommissjonen om endringar i lærarnorma.

3. Tilrådingane

Riksrevisjonen tilrår at Kunnskapsdepartementet styrkjer den systematiske satsinga på grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning gjennom i større grad å

1. sørgje for målretta evalueringar og forskingsprogram som i større grad enn i dag gir informasjon om kor langt og korleis verkemidla er tekne i bruk lokalt og om kva bruk som gir best resultat
2. sørgje for at relevant forskingsbasert kunnskap om undervising, læring og god praksis blir formidla slik at kunnskapen når heilt ut i klasserommet
3. undersøkje kva effektar endringar i statlege verkemiddel har på læring
4. forbetre dei statlege verkemidla som legg til rette for at kommunane og lærarane kan gjere reelle endringar i opplæringa, der departementet har god informasjon om svakheiter ved dei statlege verkemidla

5. gjere større og heilskaplege vurderingar av korleis departementet innrettar sentrale statlege verkemiddel, for å arbeide meir systematisk med dei mest sentrale måla for skulesektoren

3.1. Tilråding 1 og 3

- *sørgje for målretta evalueringar og forskingsprogram som i større grad enn i dag gir informasjon om kor langt og korleis verkemidla er tekne i bruk lokalt og om kva bruk som gir best resultat*
- *undersøkje kva effektar endringar i statlege verkemiddel har på læring*

Eg er einig med Riksrevisjonen i at me treng evalueringar og forskning som gir best mogleg informasjon om implementering og resultat av endringar i dei statlege verkemidla. Eg viser her til min kommentar til konklusjon 3, og eg vil særleg trekke fram at det er krevjande å skaffe påliteleg kunnskap som kan seie noko om effektane av einskildståande verkemiddel, eller av verkemidla samla. Som òg Riksrevisjonen peikar på, let det seg i mange tilfelle ikkje gjere å isolere effektar av einskilde tiltak, særleg når verkemiddel blir innførte nasjonalt for alle på same tid og verkar parallelt med andre tiltak.

Departementet har over fleire år arbeidd for å styrkje kunnskapen om effektar av verkemiddel. Dette har mellom anna vore omtalt i strategi for utdanningsforskning og skjedd via eigne satsingar i Forskingsrådet. Eitt døme er programmet *Lærertetthet og læringseffekt (LÆREFFEKT)*, der ein har undersøkt effektar av auka lærartettleik på elevane sitt læringsutbyte. Gjennom *Program for betre gjennomføring* blei effektar av tiltak retta mot betre matematikkundervising i små grupper identifiserte. Det er sett i gang fleire relaterte forsøk i sektoren, der ein har evaluert konkrete tiltak som styrking av laget rundt eleven (Udir-programmet «Et lag rundt eleven») og auka fysisk aktivitet i skulen.

Kunnskapsdepartementet har òg vore med på å finansiere, og er no i dialog med, eit nytt rettleiingsmiljø ved Statistisk sentralbyrå. Målet er å styrkje forvaltninga si evne til å utforme og gjennomføre tiltak slik at dei i større grad kan effektevaluerast.

Regjeringa fekk i fjor Stortinget si tilslutning til å etablere individregister for barn i barnehagar og elevar i grunnskulen. Dette vil gi eit vesentleg betre datagrunnlag for forskning og evaluering. Det vil gjere det enklare å gjennomføre kvasieksperimentelle studiar og randomiserte forsøk, og dermed styrkje kunnskapen om årsakssamanhengar. Det vil òg gi betre moglegheiter for å identifisere grupper som treng særskild oppfølging for å utvikle gode grunnleggjande ferdigheiter. Eg vil altså følgje opp korleis framtidige evalueringar og forskingsprogram i endå større grad kan bidra til innsikt i både bruk og verknader av statlege verkemiddel.

3.2. Tilråding 2

- *sørgje for at relevant forskingsbasert kunnskap om undervising, læring og god praksis blir formidla slik at kunnskapen når heilt ut i klasserommet*

Eg er einig med Riksrevisjonen i at det er viktig at me når betre ut til skular og lærarar med kunnskap og forskning om undervisning, læring og god praksis. Regjeringa har vore oppteken av å gi tydelegare råd ut til sektoren der me har sikker kunnskap om god praksis. Dette er mellom anna grunnlaget for ei tydeleg nasjonal tilråding om mobilforbod i skulane og arbeidet med tydelegare tilrådingar i arbeidet med oppfølging av fráværet til elevane, for å nemne noko. Den komande *Nasjonal faglig retningslinje for forebygging og oppfølging av skolefravær* er den første faglege retningslinja av denne typen i utdanningssektoren. Ho er utvikla i eit samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet, Folkehelseinstituttet og sentrale kunnskapsmiljø og byggjer på metodikk for kunnskapsbaserte tilrådingar kjende frå helsefeltet.

Vidare er òg regjeringa sin Lesekommisjon eit døme på korleis me i større grad ønsker å nå meir direkte ut til sektoren. Kommisjonen skal gi tydelege tilrådingar om korleis barnehagar og skular bør jobbe med lesing slik at dei i større grad skal bidra til å løfte leseferdigheitene og leselysta til barn og unge. Det har vore viktig for meg å inkludere aktive lærarar i dette arbeidet.

Regjeringa nyttar store ressursar til etter- og vidareutdanningstiltak for å styrkje kompetansen til lærarane og andre tilsette i sektoren. Deltaking i både kollektive kompetansetiltak og på vidareutdanning gir lærarane god tilgang til forskingsbasert kunnskap.

Forskingsbasert kunnskap som skal takast i bruk, bør vere basert på god forskning som opplevast relevant for brukarane. Kvaliteten på utdanningsforskninga har vore høgt på agendaen i Kunnskapsdepartementet. I perioden for revisjonen er løyvingane til utdanningsforskning auka for å sikre god utvikling av kunnskapsgrunnlaget for utdanningssektoren. Det har over tid òg vore auka vektlegging av at forskninga skal vere relevant. Relevansen stimulerast mellom anna gjennom krav til brukarmedverknad i ei rekke av forskingsprosjekta som blir finansierte via Forskningsrådet. Når brukarane involverast frå start og kan bidra til ei felles forståing av problema og røynda, er sjansen større for at forskningsspørsmåla som blir stilte, og metodane som blir nytta for å svare på dei, treff det reelle behovet. Då aukar sannsynet for at resultata blir tekne i bruk i praksis.

Det er likevel meir som skal til enn kvalitet og relevans i forskninga. Kunnskapsdepartementet sin gjeldande strategi for utdanningsforskning (2025–2029) legg til grunn at både dei som forskar, dei som formidlar og dei som bruker forskninga, må jobbe saman for at forskninga skal bidra til betre praksis og eit betre utdanningstilbod. Her er det gjort mykje godt arbeid, men eg ser at det kan vere grunn til å målrette dette arbeidet meir. Eg vil gå i gang med ei vurdering av om me treng ein meir samla og einsarta struktur for kunnskapsmobilisering i utdanningssektoren.

Departementet har i revisjonsperioden jobba for å stimulere til bruk av forskingsresultat i utdanningssektoren gjennom opprettinga og styrkinga av kunnskapsmeklarar. Eit døme er Kunnskapssenteret for utdanning, som har eit særskilt ansvar for å formidle forskingsbasert kunnskap på måtar som skaper interesse for – og bruk av – kunnskapsoversikter. Eit anna

døme er dei nasjonale sentera. Dei har ansvar for ulike fagområde, og regjeringa har særleg bidrege til å styrkje Lesesenteret, Matematikksenteret, Skrivesenteret og Naturfagsenteret då dei har ansvar for fagområde me særleg ser ein nedgang i læringsresultat i. Ein viktig del av oppdraget deira er nettopp å nå ut til skular og lærarutdanningar og tilby praksisnære og kompetansebyggjande ressursar. Dette er ein av grunnane til at eg har ønskt å styrkje dei nasjonale sentera sitt arbeid på dette området. Sentera er i dag del av ulike universitets- og høgskuleinstitusjonar, noko som har styrka deira faglege rolle, uavhengig av direktoratsforvaltninga. Samstundes har denne organiseringa over tid bidrege til meir avgrensa moglegheiter for nasjonal koordinering og oppfølging – òg opp mot andre forskingsmiljø og forskingsformidlarar. For å sikre meir spreing av ressursane til sentera har Utdanningsdirektoratet fått ansvaret for å utvikle, koordinere og samordne regjeringa sitt nasjonale program for praktisk læring, og for å formidle innhaldet på ein einsarta og formålstenleg måte. Eg vil òg sjå nærare på kva roller og mandat dei ulike kunnskapsmeklarane har, og korleis me best kan sikre god samanheng mellom nasjonale mål og verksemda til sentera.

For at forskning skal kome til nytte i klasserommet må lærarane tileigne seg og bruke kunnskapen. Departementet har òg øyremerka finansiering til lærarutdanningane slik at lærarutdannarane og dei lærarutdanna får betre kompetanse i å ta forskning i bruk. Omgjeringa av lærarutdanninga til femårig mastergradsutdanning var dessutan eit bevisst ledd i å auke kompetansen til dei nyutdanna lærarane, og leggje til rette for at dei gjennom arbeid med masteroppgåva får erfaring med og auka kompetanse i å hente inn, vurdere og ta i bruk forskning i eget arbeid.

Ei ny pilotordning i Forskringsrådet gir fullførte forskingsprosjekt på vårt felt moglegheit til å søke implementeringsmidlar for å realisere og oppskalere positive forskingsfunn i praksis, i eit samarbeid mellom forskarane og brukarane. Eg ser fram til å sjå resultatata av denne piloten og håper me kjem eit skritt nærare å lette ei velkjent barriere mot bruk av forskning i skulane.

Det er framleis behov for å styrkje kunnskapsbrua mellom forskning og praksisfelt. Eg har derfor bedt departementet om å sjå nærare på koordineringa av og systematikken i kunnskapsdelinga i utdanningssektoren. Den nasjonale faglege retningslinja om urovekkjande skulefråvær som snart skal publiserast er eit døme på korleis ein kan utvikle kunnskapsbaserte, tverrsektorielle og faglege tilrådingar etter modell frå helsefeltet. Eg vil òg sjå nærare på moglegheita for å utvikle fleire tilsvarande nasjonale faglege retningslinjer på skulefeltet.

3.3. Tilråding 4

- *forbetre dei statlege verkemidla som legg til rette for at kommunane og lærarane kan gjere reelle endringar i opplæringa, der departementet har god informasjon om svakheiter ved dei statlege verkemidla*

Eg er som Riksrevisjonen oppteken av at me forbetrar dei statlege verkemidla når me har informasjon om at dei har svakheiter. Det er viktig med openheit, gode prosessar og

involvering av sektor og relevante partar når me innfører eller gjennomfører større endringar. Dette er både for å sikre forankring og god implementering av endringane. Over har eg kommentert særskilt på Riksrevisjonen sin konklusjon om behov for forbetringar i nasjonale prøver og lærarnorma. Her vil eg gjerne nytte høvet til å vise at regjeringa òg har teke initiativ til å forbetre andre verkemiddel Riksrevisjonen har sett på i sin revisjon.

Når det gjeld læreplanar, har til dømes evalueringa av fagfornyninga avdekkja nokre svakheiter med utvalde læreplanar. Dette er me allereie i gang med å følgje opp. Som tidlegare nemnt, har ein fornya læreplan i matematikk nyleg vore på høyring. I tillegg har evalueringa av seksårsreforma vist at det er nødvendig å gjere store endringar i skulekvardagen for dei yngste. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å vurdere endringar her.

Når det gjeld kompetanseordningane retta mot lærarar og andre tilsette i skulane, kan eg vise til at Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å følgje med på og evaluere både heilskapen og delane i systemet for kompetanse- og karriereutvikling. Direktoratet får ei viktig rolle i å koordinere, innhente, analysere og samanfatte kunnskapsgrunnlaget og vil invitere aktørane til jamlege dialogar om status, bruk og utvikling av kompetansetiltaka i barnehagane og skulane. I dette arbeidet blir det òg viktig å følgje med på korleis nasjonalt prioriterte område vert varetekne i etter- og vidareutdanningstilboda innanfor systemet.

I tillegg har regjeringa teke initiativ til å gjere store endringar som ikkje direkte er knytt til dei verkemidla Riksrevisjonen har vurdert i denne revisjonen. Her viser eg særleg til min omtale av tiltak for å avgrense digitaliseringa i norsk skule. Vidare vil eg understreke at kompetanse om grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning har ein sjølvstøtt plass i lærarutdanninga. Det er òg tydeleg inkludert i forslaget vi har motteke til ny felles rammeplan for lærarutdanningane. Departementet arbeider med forslaget og vil vurdere korleis grunnleggjande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning på best måte kan bli varetekne i ny felles rammeplan. Forskrift om felles rammeplan for lærarutdanningane kjem etter planen på høyring i september.

3.4. Tilråding 5

- *gjere større og heilskaplege vurderingar av korleis departementet innrettar sentrale statlege verkemiddel, for å arbeide meir systematisk med dei mest sentrale måla for skulesektoren*

Eg er einig med Riksrevisjonen i at det er behov for å gjere større og heilskaplege vurderingar av korleis sentrale statlege verkemiddel er innretta, og om dei er treffsikre nok for å betre læringa og utviklinga til elevane. Når verda er i endring, er det særleg viktig å vurdere om verkemidla er innretta formålstenleg. Derfor valde regjeringa i 2025 å sette ned Fellesskuleutvalet. Nokre av spørsmåla utvalet skal vurdere er:

- Kva trekk ved samfunnsutviklinga vil utfordre skulen i åra som kjem?
- Korleis bør skulen utviklast for å handtere krav og forventningar?
- Kva treng barn og unge å lære for å kunne leve gode liv i framtidens samfunn, og kva er det skulen si oppgåve å ta ansvar for?

Svara på spørsmåla utvalet skal vurdere, vil naturleg nok vere knytt til innrettingane på fleire av dei statlege verkemidla. Utvalet skal avlevere rapporten sin i august, og regjeringa vil vurdere tilrådingane når dei ligg føre. Eg viser elles til mine andre kommentarar om politikken til regjeringa for å forbetre dei statlege verkemidla.

4. Avsluttande kommentar

Eg takkar for ein grundig revisjon av eit stort og komplekst saksområde. For meg er det viktig at me som statleg myndigheit har informasjon om tilstanden i sektor når det gjeld elevane sine grunnleggjande ferdigheiter. Som eg viser ovanfor, deler eg fleire av vurderingane frå Riksrevisjonen. Regjeringa tar utviklinga på største alvor og har allereie iverksett fleire tiltak for å bøte på utfordringane som er avdekka.

Med helsing



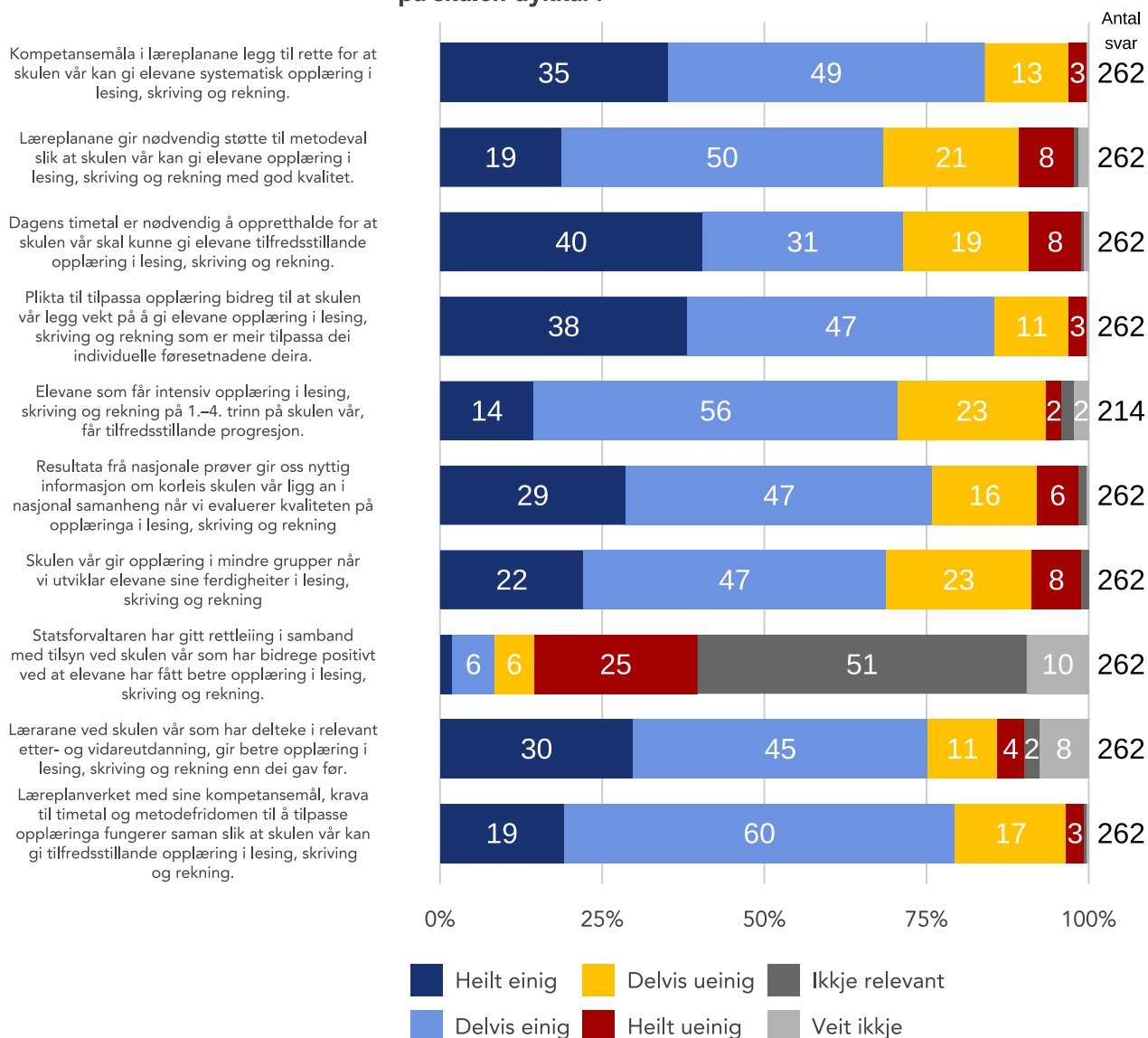
Kari Nessa Nordtun

Vedlegg 3:

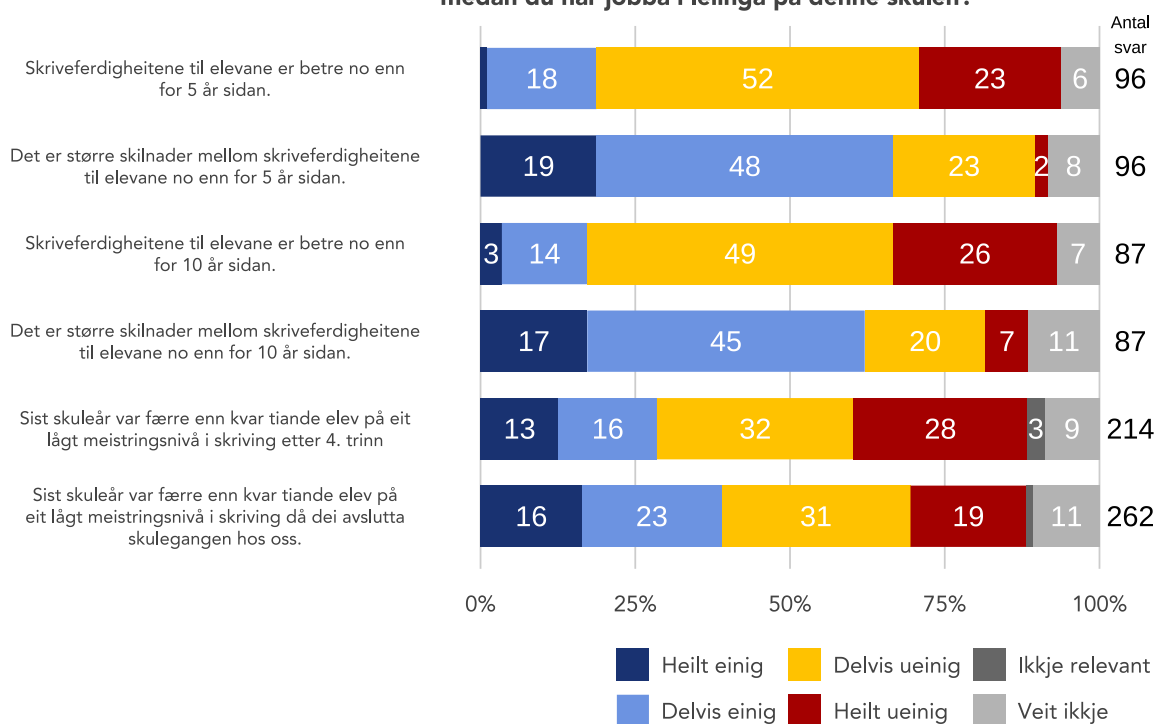
Riksrevisjonen si spørjeundersøking til rektorar og andre skuleleiarar i grunnskulen

Resultat

Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar om statlege krav og rammer for opplæringa i lesing, skriving og rekning på skulen dykkar?



Noreg deltek i internasjonale undersøkingar som måler norske elevar si utvikling i lesing og matematikk, men ikkje i skriving. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar om elevane sine skriveferdigheiter medan du har jobba i leiinga på denne skulen?



Spørjeskjema

1. Kven svarer på vegner av skulen? *Fleire kryss er mogleg.*

Rektor Assisterande rektor Inspektør Avdelingsleiar Anna

2. Kor lenge har du arbeidd i leiinga på denne skulen? *Dersom det er fleire som svarer på vegner av skulen, oppgir de den av dykk som har arbeidd lengst i leiinga.*

0-4 år 5-9 år 10 år eller meir

3. Overordna del av læreplanverket føreset at skulane skal gi opplæring i lesing, skriving og rekning i alle fag og på alle trinn. Korleis arbeider de som skule med å integrere lesing, skriving og rekning i opplæringa *i alle fag og på alle trinn?*

[Fritekst]

4. Noreg deltek i internasjonale undersøkingar som måler norske elevar si utvikling i lesing og matematikk, men ikkje i skriving. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar om elevane sine skriveferdigheiter *medan du har jobba i leiinga på denne skulen?*

[Sjå påstandar og utforming i presentasjonen av resultat.]

5. Kor einig eller ueinig er du i følgjande påstandar om statlege krav og rammer for opplæringa i lesing, skrivning og rekning *på skulen dykkar?*
Dersom ein påstand i ulik grad er relevant for dei tre grunnleggjande ferdigheitene, svarer de ut frå kva som er ei samla oppleving.
Obs! I spørsmål 6 har du høve til å utdjupe svara dine på påstandane, gjerne knytt til dei krava og rammene frå staten som utmerkjer seg positivt eller negativt.

[Sjå påstandar og utforming i presentasjonen av resultat.]

6. Vi ønskjer at du gir utdjupande kommentarar til svara dine på påstandane i førre spørsmål, som var knytte til
- læreplanar og fag- og timefordeling
 - tilpassa og intensiv opplæring
 - nasjonale prøver
 - etter- og vidareutdanning
 - lærarnorma (for auka lærartettleik)
 - tilsyn frå statsforvaltarane (rettleiing)

Trekk då fram dei av krava og rammene frå staten som utmerkjer seg positivt eller negativt for opplæringa i lesing, skrivning og rekning. Du kan òg trekkje fram andre statlege krav og rammer som du meiner utmerkjer seg særleg positivt eller negativt.

Vi veit at opne spørsmål kan ta litt tid å svare på, men i denne spørjeundersøkinga er det nettopp dykkar vurderingar og erfaringar vi er spesielt interesserte i.

[Fritekst]

Vedlegg 4:

Stortinget sine løyvingar til Kunnskapsdepartementet si satsing på kompetanseutvikling

Midlar brukte på etter- og vidareutdanning, i 1000 kroner

År	Rekneskapsført	Rekneskapsført (2025-kroner)
2014	586 520	829 755
2015	1 004 109	1 390 691
2016	1 192 871	1 594 717
2017	1 333 937	1 751 187
2018	1 542 276	1 970 528
2019	1 617 852	2 022 315
2020	1 551 804	1 915 551
2021	1 589 901	1 896 652
2022	1 580 278	1 782 317
2023	1 602 810	1 712 880
2024	1 647 923	1 708 363
2025	1 604 202 ⁴⁷⁴	1 604 202
2026	2 026 156 ⁴⁷⁵	2 026 156
Totalt	17 876 530	22 205 314

Kjelde: Prop. 1 S. Kapittel 226 og post 22

⁴⁷⁴ Berre budsjettal.

⁴⁷⁵ Berre budsjettal.

Vedlegg 5:

Stortinget sine endringer i opplæringslova for å styrkje tilpassa opplæring gjennom intensiv opplæring

I perioden 2009–2018 hadde kommunane ei plikt til å gi tilpassa opplæring i lesing og rekning, ikkje skrivning, med spesielt høg lærartettleik i enkelte fag.

Kunnskapsdepartementet innførte i 2009 eit tilskot for auka lærartettleik saman med plikta til tidleg innsats, og departementet ville føre vidare dette tilskotet etter lovendringa i 2018.⁴⁷⁶ Frå 2018 skal kommunane og skulane gi intensiv opplæring i lesing, skrivning og rekning uavhengig av fag. Departementet meinte at ei plikt til intensiv opplæring ville gjere terskelen for å få fagleg støtte lågare og tidleg innsats meir handfast.⁴⁷⁷

Kunnskapsdepartementet ville òg gi kommunane og skulane rettleiingsmateriell, slik at dei kunne oppfylle intensjonen med plikta.⁴⁷⁸ Då Stortinget vedtok endring av lova i 2024, understreka departementet at tilpassa opplæring ikkje skulle innebere reelle endringar.⁴⁷⁹

Utvikling i opplæringslova sine spesielle opplæringsplikter i lesing, skrivning og rekning på 1.-4. trinn

	- 2009	2009-2018	2018-2024	2024-
Type plikt	-	Plikt til tidleg innsats ⁴⁸⁰	Plikt til tidleg innsats ⁴⁸¹	Plikt til intensiv opplæring ⁴⁸²
Type opplæring	-	Tilpassa opplæring med spesielt høg lærartettleik i norsk og matematikk	Intensiv opplæring uavhengig av fag	Intensiv opplæring uavhengig av fag
Type elevar	-	Svake ferdigheiter i lesing og rekning (ikkje skrivning)	Står i fare for å henge etter i lesing, skrivning eller rekning	Elevar som står i fare for å ikkje ha forventa progresjon
Ansvarleg	-	Kommunane	Skulane	Kommunane

Kjelde: Opplæringslova

⁴⁷⁶ Meld. St. 21 (2016–2017), s. 52.

⁴⁷⁷ Meld. St. 21 (2016–2017), s. 51–52.

⁴⁷⁸ Prop. 1 S (2017–2018), s. 18–19.

⁴⁷⁹ Prop. 57 L (2022–2023), s. 181.

⁴⁸⁰ Endringslov til opplæringslova og privatskolelova (2009), § 1-3.

⁴⁸¹ Opplæringslova (1998), § 1-4.

⁴⁸² Opplæringslova (2023), § 11-3.

Vedlegg 6:

Kunnskapsdepartementets informasjon om og vurderingar av tilpassa opplæring gjennom nivådeling av elevane

Tilpassing av opplæring til elevane sine føresetnader og behov kan skje ved enten organisatorisk differensiering, som også blir omtalt som nivådeling, eller pedagogisk differensiering. Vi forklarer denne skilnaden i faktaboks 2. Som vi beskrev i kapittel 2, har opplæringslova sidan 1997 avgrensa moglegheita skulane har til å dele elevane inn etter fagleg nivå til vanleg. Kunnskapsdepartementet har ved fleire høve vurdert kunnskapsgrunnet for kva slags differensiering som gir mest tilpassa opplæring:

- I 2011 gjekk Kunnskapsdepartementet gjennom forskning og vurderte at det var støtte for at norsk skule prioriterte pedagogisk framfor organisatorisk differensiering.⁴⁸³ Lågt og middels presterande elevar hadde negativ eller liten effekt av nivådeling over tid, medan dei høgt presterande elevane hadde ein svak positiv effekt. Departementet ønskte at skulane og lærarane skulle gi elevane differensiert opplæring innanfor fellesskapet, men at dei skulle ha høve til avgrensa bruk av nivådifferensiering. Lærarar kan til dømes setje saman elevgrupper for å gi intensiv trening i grunnleggjande ferdigheiter i ein kort periode.
- I 2013 gjekk Kunnskapsdepartementet gjennom bruken av organisatorisk differensiering og fann at skulane brukte dette tydeleg meir dei siste åra.⁴⁸⁴ Departementet konkluderte med at svært mange av formene for nivådeling ikkje gir vesentlege positive effektar på elevane si læring. Dersom skulane og lærarane skal bruke nivådeling, må det vere basert på ei vurdering av at nivådeling er nødvendig for å gi betre opplæring. Ein må vurdere elevane både samla og kvar for seg. Departementet ønskte å utarbeide ein rettleiar for å gjere handlingsrommet tydelegare.
- I 2017 gjekk Kunnskapsdepartementet gjennom ei offentleg utgreiing av tilpassa opplæring for elevar med stort læringspotensial, og utvalet bak den offentlege utgreiinga trekte fram at regelverket for tilpassing av opplæring er fleksibelt nok, men for lite kjent.⁴⁸⁵ Utvalet trekte òg fram at all nivådeling som er for utbreidd og for statisk, kan gi negative konsekvensar for læringa.⁴⁸⁶ Kunnskapsdepartementet ville vurdere å justere eksisterande rettleiarar og rundskriv.⁴⁸⁷

Faktaboks 12 Tilpassing av opplæringa gjennom differensiering

Organisatorisk differensiering

Organisatorisk differensiering inneber at skulen deler elevane inn i grupper etter evner, fagleg nivå (nivådeling), interesser eller andre føresetnader.

Pedagogisk differensiering

Pedagogisk differensiering kan bety at læraren gir elevane ulike oppgåver, ber dei fullføre oppgåvene med ulike tidsfristar eller gir dei høve til å lære med utgangspunkt i eigne interesser eller læringsstrategiar.

Kjelde: Meld. St. 22 (2010-2011), s. 20-21

⁴⁸³ Meld. St. 18 (2010-2011), s. 29-30 og 70; Meld. St. 22 (2010-2011), s. 21-22 og 25.

⁴⁸⁴ Meld. St. 20 (2012-2013), s. 91-93.

⁴⁸⁵ Meld. St. 21 (2016-2017), s. 61, jf. NOU 2016: 14 (2016).

⁴⁸⁶ NOU 2016: 14 (2016), s. 68-69.

⁴⁸⁷ Meld. St. 21 (2016-2017), s. 63.

Utgreiinga av kjønnskilnader i skuleprestasjonar frå 2019, Stoltenbergutvalet, kom fram til at avgrensingane i moglegheitene til organisatorisk differensiering, altså nivådeling, var velgrunna i relevant forskning. Dei åtvara derfor mot nivådeling i lengre periodar.⁴⁸⁸ Utvalet bad Kunnskapsdepartementet greie ut om det var behov for å avgrense ytterlegare mot omfattande nivådeling, til dømes å presisere at nivådelinga skal vere tidsavgrensa og evaluerast regelmessig. Opplæringslovutvalet trekte fram at det var lite kunnskap om organisatorisk differensiering i norsk skule, men at forskinga internasjonalt gav støtte til å avgrense nivådeling, og at det var lite støtte for at opplæringa blir meir tilpassa etter fagleg nivådelte grupper.⁴⁸⁹ Utvalet meinte at kunnskapsgrunnlaget ikkje tilsa at det bør opnast for meir nivådeling, men heller ikkje at det er behov for krav om at skulane systematisk evaluerer nivådelinga si.⁴⁹⁰ Kunnskapsdepartementet vurderte då dei i 2023 la fram forslag til ny opplæringslov, at nivådeling skal vere ein avgrensa del av opplæringa, vere nødvendig for nokre elevar og ikkje vere negativ for resten. Dette er eit strengare krav enn at nivådeling er formålstenleg.⁴⁹¹

⁴⁸⁸ NOU 2019: 3 (2019s. 24.

⁴⁸⁹ NOU 2019: 23 (2019). s. 286.

⁴⁹⁰ NOU 2019: 23 (2019). s. 290.

⁴⁹¹ Prop. 57 L (2022–2023). s. 110 og 625–626.

Vedlegg 7:

Kunnskapsdepartementet si oversikt over statsforvaltarane sine tilsyn i perioden 2015-2024

Tema for tilsyn	Omfang
Elevanes utbytte	286
Tidleg innsats	31
Intensiv opplæring	4
Individuelt tilrettelagd opplæring (tidl. spesialundervisning)	270
Saksbehandlingstid i PPT	15
PPT sitt arbeid med sakkunnig vurdering for elever ved privatskular	1
Lærarnorm	88
Særskild språkopplæring	38
Alternativ opplæringsarena	17
Opplæring i barnevernsinstitusjon	10
Samhandling rundt barn som er 7-12 år og har psykiske utfordringar	3
Elevanes rettigheter ved forsterka avdeling	2
Inntak til tilrettelagd opplæring	2
Skulefagleg kompetanse	2

Kjelde: Kunnskapsdepartementet (2026c)

Vedlegg 8:

Grunnlaget for figur 3

Budsjett- år	Kunnskaps- departementet sine tiltak i satsinga på grunnleggjande ferdigheiter	Kunnskaps- departement et sin berekna verknad for lærar-årsverk	Årlege auka løyvingar frå Stortinget til drift i millionar 2025- kroner ⁴⁹² (opphavlege kroner)	Samla verknad fram til og med 2025 i millionar 2025-kroner
2002	Auka timetal	600	420 (240) ⁴⁹³	9 870 ⁴⁹⁴
2003	Fleksible klassestorleikar	Ikkje berekna	Ikkje berekna	-
2004	Nasjonale prøver	Ikkje berekna	Ikkje berekna	-
	Auka timetal	Ikkje berekna	747 (440) ⁴⁹⁵	16 060,5 ⁴⁹⁶
2005	Auka timetal	Ikkje berekna	318 (190) ⁴⁹⁷	6 519 ⁴⁹⁸
2006	Kompetanse- utvikling	Ikkje berekna	982 (600) ⁴⁹⁹	19 149 ⁵⁰⁰
2008	Auka timetal	Ikkje berekna	598 (382) ⁵⁰¹	10 465 ⁵⁰²
2009	Plikt til tidleg innsats og auka lærartettleik (intensiv opplæring)	Ikkje berekna	1 317 (860) ⁵⁰³	21 730,5 ⁵⁰⁴
SUM		I liten grad berekna	4 382 (2 714)	83 794

På spørsmål om løyvingane etter 2009 til dei same verkemidla som Riksrevisjonen har sett på for perioden 2002–2009, har departementet opplyst at endringar i løyvingane i hovudsak er knytte til satsingar på auka lærartettleik (lærarnorma) og kompetanseutvikling. Departementet peikar samstundes på at desse satsingane har hatt eit breiare formål enn berre å styrkje grunnleggjande ferdigheiter.

⁴⁹² Basert på KPI-justering, prisendring berekna til og med 2025.

⁴⁹³ Budsjett-innst. S. nr. 1 (2001–2002). s. 86.

⁴⁹⁴ 23,5 år (hausten 2002–2025).

⁴⁹⁵ Budsjett-innst. S. nr. 1 (2003–2004).

⁴⁹⁶ 21,5 år (hausten 2004–2025).

⁴⁹⁷ Budsjett-innst. S. nr. 1 (2004–2005); St. prp. nr 1 (2004–2005a). s. 173; St.prp. nr. 1 (2005–2006a). s. 46.

⁴⁹⁸ 20,5 år (hausten 2005–2025).

⁴⁹⁹ St.prp. nr. 1 (2005–2006b). s. 13.

⁵⁰⁰ 19,5 år (hausten 2006–2025).

⁵⁰¹ St.prp. nr. 1 (2008–2009).

⁵⁰² 17,5 år (2008–2025).

⁵⁰³ St.prp. nr. 1 (2008–2009).

⁵⁰⁴ 16,5 år (hausten 2009–2025).

I åra 2015–2017 blei det løyvd øyremerkte midlar til auka lærarinnsats på 1.–4. trinn. Med innføringa av lærarnorma i 2018 blei løyvingane auka til 1,4 mrd. kroner, om lag 200 mill. kroner meir enn året før. Kompensasjonen til kommunane var øyremerkt i 2018 og 2019, men frå 2020 blei 1,3 mrd. kroner innlemma i rammetilskotet. Midla som blei innlemma skulle sjåast i samanheng med 400 mill. kroner av veksten i dei frie inntektene til kommunane, som blei grunngitt med tidleg innsats i skulen.⁵⁰⁵ Det er òg løyva betydelege midlar til kompetanseutvikling over fleire år. Løyvinga har auka over tid og i 2025 blei det brukt nærare 2,9 mrd. kroner på kompetansetiltak retta mot lærarar og andre tilsette i barnehage og skule. Gjennom tilskotsordninga for lokal kompetanseutvikling er det lagt til rette for at kommunar kan setje i verk nødvendige kompetansetiltak basert på lokale behov.⁵⁰⁶

⁵⁰⁵ Prop. 1 S (2018–2019), jf. Innst. 12 S (2018–2019); Prop. 1 S (2019–2020), jf. Innst. 12 S (2019–2020).

⁵⁰⁶ Prop. 1 S (2025–2026), jf. Innst. 12 S (2025–2026).