



STORTINGET

Innst. 83 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:17 (2024–2025)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler

Til Stortinget

Sammendrag

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

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

Bakgrunnen for undersøkelsen var tegn på at det ikke var lagt godt nok til rette for å sikre nødvendige læremidler etter opplæringslova. Det var blant annet indikasjoner på at skoleeierne ikke har fornyet mange av læ-

remidlene i forbindelse med innføring av nye læreplaner.

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

Problemstillinger

Undersøkelsen har belyst følgende problemstillinger:

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

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

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

Problemstillingene er belyst gjennom

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

Alle kommuner og fylkeskommuner fikk skoleeierundersøkelsen. Det ble trukket tilfeldig 1 000 grunnskoler til lærerundersøkelsen og 1 000 skoleledere i grunnskolen til skolelederundersøkelsen. I videregående skole var spørreundersøkelsene rettet til alle lærere og skoleledere.

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

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

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

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 4. juni 2025 og statsrådens svar til Riksrevisjonen 19. juni 2025 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

Konklusjoner

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

Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende.

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

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

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

Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å:

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

Statsrådens svar

Dokument 3:17 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler ble oversendt statsråden i Kunnskapsdepartementet til uttalelse. Statsrådens svar følger som vedlegg 2 til Riksrevisjonens dokument.

Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ronny Aukrust, Sverre Myrli, Kari Baadstrand Sandnes og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til Dokument 3:17 (2024–2025) Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler.

Komiteen viser til at undersøkelsen blant annet har tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

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

Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å belyse om skoleeierne og de statlige myndighetene legger til rette for at elever og lærere i grunnskolen og den videregående skolen har nødvendige læremidler, og har omfattet perioden 2018–2024.

Komiteen viser til Riksrevisjonens konklusjoner om at:

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

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen overordnet vurderer det som «ikke tilfredsstillende» at elever og

lærere mangler læremidler i skolen. Komiteen viser videre til at Riksrevisjonens begrunner dette med at:

- skoleeierne ikke kjøper inn læremidler og utstyr som dekker skolens behov. Det gjør at elevene får ulike forutsetninger for læring, og fører til at lærerne bruker unødvendig mye tid på å kompensere for manglende læremidler.
- Kunnskapsdepartementet ikke sørger for at det produseres læremidler som dekker behovene til alle elever i alle fag. Det gjelder særlig tilrettelagte læremidler og læremidler til elever i flere yrkesfag og fag med få elever på landsbasis.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler Kunnskapsdepartementet å:

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

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens anbefalinger og understreker regjeringens ansvar for å legge til rette for at fylkeskommunene og kommunene evner å møte kravene som stilles i opplæringslova.

Komiteens medlem fra Rødt viser til fellesskolens avgjørende rolle i det norske samfunnet. Fellesskolen har et omfattende samfunnsoppdrag i at den skal samle alle landets barn og unge på tvers av bakgrunn og tilhørighet, og forme felles verdier som demokrati, tillit og samhold. En del av dette oppdraget er at fellesskolen skal være utjevnende, og for å kunne oppfylle dette er man nødt til å ha nødvendige læremidler i undervisningen.

Dette medlem mener at det er de barna som allerede har det vanskelig, som rammes hardest når skolene ikke har de nødvendige læremidlene. Mangelen fører til økte forskjeller mellom barna, og følgene blir blant annet at en av fellesskolens grunnpillarer i sitt samfunnsoppdrag rives ned. Forskjellene som oppstår eller tydeliggjøres tidlig i livet, følger en gjennom oppveksten og gjennom voksentilværelsen og går ofte i arv. Derfor er

fellesskolens hensikt om å være utjevnende viktig for den enkelte barns liv, så vel som for hele samfunnet.

Dette medlem mener at rapportens funn om at det er de barna som har rett til tilrettelagte læremidler, som får minst, er særlig alvorlig, da dette er en gruppe som er avhengig av tilpasning for å lære og oppleve mestring. Denne gruppen barn blir dermed ytterligere marginalisert og får ikke de samme mulighetene som andre barn til å tilegne seg kunnskap og ferdigheter tidlig i livet.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:17 (2024–2025) – Riksrevisjonens undersøkelse av læremidler i grunnskoler og videregående skoler – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. januar 2026

Per-Willy Amundsen

leder

Hege Bae Nyholt

ordfører