



# Innst. S. nr. 66

(2006-2007)

## Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 3:10 (2005-2006)

### Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

Til Stortinget

#### 1. SAMMENDRAG

##### 1.1 Innledning

Alle barn har plikt til grunnskoleopplæring og rett til å gå på gratis, offentlig skole. Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper for grunnskolen. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling.

Grunnskolesektoren er et vesentlig område både målt i økonomiske størrelser og i forhold til kommunens samlede tjenestetilbud. Det er i skoleåret 2005/2006 om lag 605 000 elever og 56 000 årsverk i grunnskolen fordelt på 3 000 skoler. Utgiftene til grunnskoleundervisning var om lag 31 mrd. kroner i 2004, noe som utgjør i overkant av 30 prosent av de samlede driftsutgiftene i kommunene. I tillegg kommer utgifter til skoleanlegg og skoleskyss.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse i hvilken grad forholdene blir lagt til rette for at opplæringen i grunnskolen kan gjennomføres i tråd med opplæringslovens bestemmelser, og hvordan opplæringen blir fulgt opp på kommunalt og statlig nivå. Undersøkelsen omfatter følgende:

- I hvilken grad forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud er til stede i skolen.
- I hvilken grad skoleeier har tilstrekkelig informasjon om grunnskolene som grunnlag for å vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud.
- Hvordan Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar for opplæring i grunnskolen.

Et forsvarlig opplæringstilbud innebærer at undervisningen er utformet slik at alle elever får et tilfredsstillende utbytte. Hva som er forsvarlig i den enkelte opplæringssituasjon, må vurderes skjønnsmessig og over tid. Informasjon både om den enkelte skoles innsatsfaktorer og måten undervisningen drives på vil ha betydning for å vurdere forsvarligheten av opplæringstilbudet.

##### 1.2 Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse er belyst gjennom spørreundersøkelser, intervjuer, dokumentgjennomgang og analyser av eksisterende statistikk.

Dokumentet gjør nærmere rede for gjennomføringen av datainnhenting.

##### 1.2.1 Det er vesentlige forskjeller i ressurs-situasjonen i grunnskolen

Undersøkelsen viser at kommunenes totale utgifter til grunnskolen har økt i perioden fra 2001 til 2004. Lønn er den klart største utgiftsposten, og økningen i driftsutgifter skyldes primært høyere lærerlønninger. Antall lærerårsverk har i perioden hatt en svak nedgang, mens antall assistentårsverk har økt sterkt. Elevtallet har gått opp.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse er en indikator som viser lærertetthet i undervisningssituasjonen på skolenivå. I perioden fra 2000/2001 til 2005/2006 har den gjennomsnittlige gruppestørrelsen på landsbasis økt noe. 65 prosent av skolene har hatt en økning i denne størrelsen i perioden. Det er store variasjoner i gjennomsnittlig gruppestørrelse mellom skolene.

Kommunenes driftsutgifter til utstyr og materiell per elev har hatt en nedgang fra 2001 til 2004 på 4,9 prosent. I 2004 brukte 16 prosent av kommunene 1 000 kroner eller mindre per elev, mens 15 prosent brukte mer enn 1 800 kroner per elev til undervisningsmaterieell. Når det gjelder inventar og utstyr, brukte 16 prosent av kommunene 300 kroner eller mindre per elev, mens

15 prosent brukte mer enn 1 000 kroner per elev. Selv om det de siste årene har skjedd en vesentlig bedring i pc-dekningen på landsbasis, er det fortsatt store forskjeller mellom skolene. En må regne med noe variasjon i driftsutgiftene mellom ulike kommuner. Når variasjonene likevel blir så store, kan det tyde på at det er vesentlige forskjeller i læringsvilkårene for elevene i grunnskolen.

### **1.2.2 Etter rektorenes vurdering er det mangler ved flere sentrale forutsetninger for å gi tilpasset opplæring**

Undersøkelsen viser at lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring er den faktoren flest rektorer peker på som viktigst for å sikre at elevene får tilpasset opplæring. Å øke lærernes kompetanse på dette området er også det tiltaket de fleste rektorene oppgir som viktigst for å bedre det tilpassede opplæringstilbudet for elevene ved sin skole. Mens 90 prosent av rektorene er godt fornøyd med lærernes kompetanse i faget de underviser i, er 56 prosent godt fornøyd når det gjelder lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Videre mener 33 prosent av rektorene at skolens fysiske utforming i liten grad er tilrettelagt for å drive en forsvarlig tilpasset opplæring.

Undersøkelsen viser at forsvarlig lærertetthet er en annen faktor mange rektorer peker på som sentral for å sikre tilpasset opplæring. Hva som er pedagogisk forsvarlig, er en skjønsmessig vurdering som primært kan brukes i tilknytning til konkrete situasjoner. 22 prosent av rektorene mener at omfanget av lærertimer skolen hadde til rådighet høsten 2004 til teoretiske fag, var for lavt til å sikre at samtlige elever får et forsvarlig opplæringstilbud. Når det gjelder praktisk-estetiske fag, svarte 15 prosent av rektorene at omfanget var for lavt til at samtlige elever får et forsvarlig opplærings-tilbud.

Nesten halvparten av rektorene mente at skolens omfang av pedagogiske og/eller organisatoriske styrkingstiltak i 2003/2004 ikke var tilstrekkelig for å gi et forsvarlig opplæringstilbud til elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp. 15 prosent av rektorene mente at omfanget av styrkingstiltak for elever med spesialundervisning ikke var tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud, mens 9 prosent svarte tilsvarende for øvrige elever.

Når nesten halvparten av rektorene vurderer opplæringstilbudet til elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp, til å ligge under en forsvarlighetsterskel, synes disse elevene å være spesielt utsatt. Undersøkelsen viser at det kan være en utfordring for skolene å gi et godt nok tilrettelagt tilbud til disse elevene. Elever uten enkeltvedtak har ikke samme mulighet som elever med enkeltvedtak til å få et tilrettelagt undervisningsopplegg og klageadgang på tilbudet.

Det har i flere år vært et mål å redusere andelen av elever med spesialundervisning og i større grad gi tilpasset opplæring innenfor skolens ordinære tilbud. Andelen elever med spesialundervisning har på lands-

basis vært relativt uendret de siste seks årene, og det er store variasjoner mellom skoler. Undersøkelsen viser at det kan være en utfordring å redusere andelen elever med spesialundervisning.

Av undersøkelsen går det fram at mange rektorer mener omfanget av lærertimer og organisatoriske og/eller pedagogiske styrkingstiltak er på et absolutt minimum for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud. Om lag halvparten av rektorene svarte at omfanget av lærertimer i 2004 var tilstrekkelig, men på et absolutt minimum. Dette kan tyde på at undervisningstilbudet ved mange skoler ligger nær en kritisk grense.

Departementet setter høsten 2006 i gang en reform av grunnopplæringen som har fått navnet Kunnskapsløftet, jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring. Reformen innebærer blant annet endringer i grunnopplæringens struktur og innhold, og at den lokale handlefriheten økes.

### **1.2.3 Kommunene har som skoleeiere mangelfull informasjon om viktige deler av skolenes undervisningstilbud**

Kommunene skal sørge for at skolene jevnlig foretar skolebaserte vurderinger. Målet med skolebasert vurdering er læring og utvikling på skolenivå og innebærer vurderinger av at organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen bidrar til at en når målene for opplæringen. Undersøkelsen fra de ti kommunene viser at en del skoleeiere ikke gir føringer til skolene om gjennomføring av skolebaserte vurderinger. Undersøkelsen fra de ti kommunene gir videre indikasjoner på at resultatene fra de skolebaserte vurderingene i varierende grad blir rapportert rutinemessig til skoleeier. Undersøkelsen viser også at skolebaserte vurderinger ikke er innarbeidet praksis ved en rekke skoler. De fleste rektorene opplyser at deres skole i perioden 2001 til 2004 ikke har gjennomført skriftlige skolebaserte vurderinger, og halvparten svarte at dette heller ikke var pålagt.

Undersøkelsen viser at kommunene som skoleeiere i begrenset utstrekning gjør vurderinger av om gruppestørrelsene er pedagogisk forsvarlige. I undersøkelsen av de ti kommunene kom det fram at skoleeier i sin vurdering av hva forsvarlige gruppestørrelser innebærer for skolene, i hovedsak har begrenset seg til å bruke de tidligere klassedelingsstallene. For skoleåret 2004/2005 viser undersøkelsen følgende:

- 30 prosent av rektorene opplyser at elevsammen-setningen i liten grad hadde betydning ved fastsettelsen av størrelsen på undervisningsgruppene.
- 44 prosent av rektorene mener at forutsetningene til det pedagogiske personalet i liten grad hadde betydning ved fastsettelsen av størrelsen på undervisningsgruppene.
- Kun et fåtall av kommunene og skolene hadde gjort skriftlige vurderinger av hvilke ressurser som må til for å sikre at det pedagogiske forsvarlighetskravet oppfylles, eller hvordan begrepet pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse skal forstås.

Omfanget av og systematikken som er knyttet til skolebaserte vurderinger, gir usikkerhet for om kommunene har god nok kunnskap om hvor godt undervisningen ved skolene er tilrettelagt, og om målene nås. Undersøkelsen gir videre indikasjoner på at det er svakheter i kommunenes systemer for å vurdere hva som er et forsvarlig ressursnivå, og for å sikre at det pedagogiske forsvarlighetskravet oppfylles. Gode systemer for å vurdere ressursbehovet er en forutsetning for at kommunene skal kunne stille nødvendige ressurser til disposisjon. På bakgrunn av undersøkelsen synes det som om en del kommuner som skoleeiere ikke har systemer som i tilstrekkelig grad bidrar til at de på viktige områder har et godt nok informasjonsgrunnlag til å følge opp grunnskoleopplæringen. Konsekvensen av manglende skriftlighet er at sentral styringsinformasjon er mindre tilgjengelig og etterprøvbare.

#### **1.2.4 Staten fører i begrenset grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven**

Undersøkelsen viser at det på grunnskoleområdet varierte hvor mange kommuner fylkesmannsembetene gjennomførte tilsyn med i 2004 og 2005. Flere embeter gir uttrykk for at de ikke gjennomfører tilsyn i et tilstrekkelig omfang. Med unntak av undersøkelser av gratisprinsippet og elevenes skolemiljø, gjør de fleste embetene i liten grad vurderinger av om enkeltskoler oppfyller lovens bestemmelser. Embetene har kontakt med enkeltskoler i forbindelse med oppfølging av informasjon fra skoleeier.

Undersøkelsen viser at mange fylkesmannsembeter har et uklart skille mellom tilsyn, som kontroll med bestemmelser i lov og forskrifter, og veiledning og informasjon. Dette gjør det vanskelig å få et godt bilde av hvor stor del av fylkesmennes kontakt med kommunene som er kontroll med bestemmelser i opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra departementet gjennomført et prosjekt som har til formål å videreutvikle ulike sider av fylkesmennes virksomhet, blant annet tilsynet. Dette tiltaket vil kunne føre til positiv utvikling av tilsynet over tid.

Dataene fra GSI og KOSTRA blir brukt til analyser og er utgangspunkt for fylkesmennes dialog med kommunene. Et flertall oppgir imidlertid at de ikke gjør andre kontroller ut over dette enn å få kommunenes egenvurderinger av ressursituasjonen. Flertallet av fylkesmennene svarer at de generelt ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det stilles nødvendige ressurser til rådighet.

Fylkesmennene fører i liten grad tilsyn med om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige. 15 av 18 embeter oppgir at tilsynet med denne bestemmelsen i 2005 i hovedsak var kontroller med om minstenivået for ressurstildelingen (ved de gamle klassedelingstallene), ikke brytes. Dette betyr at disse embetene i liten grad gjorde vurderinger av pedagogisk forsvarlighet så lenge skolene lå over det minstenivået for ressurstildeling som er gitt av det gamle klassedelingstallet. Sju embeter førte ikke tilsyn med andre skoler enn dem som sto på direktoratets liste over skoler som ser ut til å ha større gruppestørrelse enn de gamle klassedelingsreglene ville gitt.

Fylkesmennene fører ikke tilsyn med om opplæringen er tilpasset elevenes evner og forutsetninger, utover å motta informasjon om tiltak for å sikre tilpasset opplæring gjennom dialog med kommunene. Det føres i noe større grad tilsyn med spesialundervisning. Dette tilsynet er i stor grad rettet mot at saksbehandlingsprosedyrer etterleveres, og i mindre grad mot spesialundervisning som tiltak for å sikre tilpasset opplæring.

Fylkesmennene fører i begrenset utstrekning tilsyn med om kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging. Det er i noe større grad ført tilsyn med om kommunene sikrer at det blir gjennomført skolebaserte vurderinger. I 2006 skal det gjennomføres et nasjonalt fellestilsyn der fylkesmennene skal vurdere kommunenes systemer for vurdering og oppfølging. Dette vil kunne være et positivt tiltak for å følge opp om kommunene overholder bestemmelsen i opplæringsloven om forsvarlige systemer. For å kunne drive systemtilsyn er det en forutsetning at kommunene har gode systemer for internkontroll, jf. lovens krav om forsvarlig system.

Kommunene har de siste årene fått større handlingsrom på grunnskolesektoren, og staten legger økt vekt på skoleeiers skjønnsutøvelse og at kommunene har gode systemer for å overvåke og utvikle sektoren. Økt handlingsrom stiller store krav til det statlige tilsynet når det gjelder både omfang og innretning. Det føres i begrenset grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven: om det stilles nødvendige ressurser til rådighet, om gruppene er pedagogisk forsvarlige, om det gis tilpasset opplæring, og om kommunene har et forsvarlig vurderings- og oppfølgingssystem. Undersøkelsen viser at det i liten grad gjøres risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Når kommunene samtidig har svakheter ved sine systemer, er det risiko for at avvik i forhold til loven forekommer uten at skoleeier er kjent med dette, eller at det avdekkes gjennom statlig tilsyn.

#### **1.2.5 Staten mangler informasjon om vesentlige deler av grunnpplæringen**

Undersøkelsen viser at informasjon om grunnskolen de siste årene har blitt mer tilgjengelig og økt noe i omfang. Etableringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i 2003 og samling av sentral informasjon om ressursituasjonen, læringsmiljø og læringsutbytte i skoleporten.no er viktige tiltak for å skape økt tilgjengelighet til informasjon om skolen for ulike aktører. Dette systemet er fortsatt under utvikling. Det er ikke fullt etablert og tatt i bruk, verken nasjonalt eller lokalt. Staten bruker også evalueringer og forskning for å få informasjon om området. I tillegg bidrar Utdanningsdirektoratets rapport, Utdanningsspeilet, til å gi departementet årlig status over tilstanden i grunnskolen.

Det går imidlertid fram av undersøkelsen at staten mangler informasjon om viktige forhold som påvirker elevenes lærings situasjon. Departementet viser til at det er behov for å utvikle et system som gir bedre informasjon om elevenes læringsutbytte. Det mangler tilstrekkelig kunnskap om hvor godt skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring, på hvilket grunnlag

spesialundervisning tildeles, hvilke resultater det gir, og årsaken til at det er store variasjoner mellom kommunene i omfanget av antall elever med spesialundervisning. Undersøkelsen gir indikasjoner på at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt når det gjelder å få et forsvarlig undervisningstilbud. Departementet viser til at evalueringen av Kunnskapsløftet vil omfatte tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Opplæringsloven har på en rekke områder formuleringer som er av skjønsmessig karakter. Departementet påpeker at både lovforarbeider og veiledningsmaterieell bidrar til å belyse begrepene. Undersøkelsen viser at både kommunene og fylkesmannsembetene oppfatter sentrale bestemmelser som uklare. Hva det betyr å tilpasse undervisningen til den enkelte elevs evner og forutsetninger, hva som skal til for å oppfylle bestemmelsen om pedagogisk forsvarlige grupper, og hva som ligger i begrepene "nødvendige ressurser", "et forsvarlig system" og "skolebaserte vurderinger", er eksempler på dette. Uklar forståelse av sentrale begreper svekker muligheten for tilsyn og kan påvirke mulighetene for å nå nasjonale mål på området.

### 1.3 Kunnskapsdepartementets kommentarer

Kunnskapsdepartementet har i brev av 11. mai 2006 gitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport.

Kunnskapsdepartementet uttaler innledningsvis at Riksrevisjonens rapport omhandler viktige problemstillinger og frambringer interessante resultater knyttet til grunnopplæringen.

Kunnskapsdepartementet gir uttrykk for at rapporten trekker slutninger om forutsetningene for å gi en forsvarlig opplæring på et noe snevert empirisk grunnlag. Departementet viser til at analysene primært baserer seg på rektorenes vurdering av situasjonen ved sin skole. Det metodiske spørsmålet knyttet til dette burde etter departementets oppfatning ha vært problematisert. Kunnskapsdepartementet påpeker videre at utvalget på ti kommuner er for lite til å gi grunnlag for å generalisere med noen grad av sikkerhet.

Kunnskapsdepartementet uttaler at rapporten synes å bygge vesentlige deler av vurderingene på en forutsetning om at det er en nær sammenheng mellom kvaliteten på opplæringstilbudet og ressursnivået i skolen. Departementet påpeker at selv om ressurstilgangen er viktig for å skape en god skole, viser forskning at mange andre forutsetninger er sentrale. Departementet viser til komparative studier gjort nasjonalt og internasjonalt som indikerer komplekse årsakssammenhenger. Forskningsresultater fra Norge og en rekke andre land viser at den viktigste ressursen for elevenes faglige utvikling er læreren. Lærertetthet er av mer underordnet betydning, og forskningen finner derfor liten eller ingen sammenheng mellom kostnadsnivået og elevenes utbytte av opplæringen. Et mulig unntak er på de aller nederste trinnene og for spesielt utsatte elevgrupper.

Kunnskapsdepartementet påpeker at når Riksrevisjonen i stor grad baserer sin vurdering av forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud på rekto-

renes vurdering av sin egen ressursituasjon, er det en fare for at andre - nødvendige, men ikke hver for seg tilstrekkelige - forutsetninger vurderes for overfladisk.

Kunnskapsdepartementet viser til at det i St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring er gjort en grundig analyse av utfordringene i norsk grunnopplæring, og at det framgår at en av grunnskolenes største utfordringer er elevenes leseferdigheter og matematikk- og naturfagkompetanse. Meldingen drøfter årsaker til situasjonen i skolen og fremmer blant annet tiltak som omfatter skolens struktur og innhold, tiltak som skal stimulere utviklingen av en evalueringskultur og utviklingen av det pedagogiske personalets kompetanse osv. Stortinget ga i hovedsak sin tilslutning til de forslag som ble fremmet i meldingen. Departementet har deretter arbeidet med å legge til rette for innføringen av reformen fra høsten 2006. Departementet understreker at dette arbeidet har hatt som hovedformål å "legge til rette for økt læring for alle elever". Skolens forutsetninger for å gi et forsvarlig opplæringstilbud må etter departementets oppfatning utvikles gjennom en rekke virkemidler (lov- og regelverk, tilsyn, tilskuddsordninger, nasjonale utviklingsmidler og utviklingsstrategier, og kvalitetsvurderingssystemer), der ressursnivået bare er én av flere forutsetninger for å gi elevene et forsvarlig tilbud.

Kunnskapsdepartementet viser til rapportens vurdering av at en del kommuner ikke har systemer som i tilstrekkelig grad bidrar til at skoleeier på viktige områder har et godt nok informasjonsgrunnlag til å følge opp grunnskoleopplæringen. Departementet uttaler at opplæringslovens relativt nye krav om internkontroll i § 13-10 er ment å bidra til å sikre at skoleeier har systemer for å sikre forsvarlig informasjon. Bestemmelsen ble utvalgt som særlig satsingsområde for det nasjonale tilsynet i 2005. Departementet har også valgt ut denne bestemmelsen som satsingsområde for nasjonalt tilsyn for 2006, med tilhørende kompetanseoppbygging for det statlige tilsynet. Etter departementets vurdering viser dette hvilken vekt departementet tillegger skoleeiers oppfølging på dette punktet. Departementet mener at funnene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse indikerer at dette har vært en riktig prioritering fra departementets side.

Kunnskapsdepartementet deler Riksrevisjonens vurdering av kommunenes oppfølging av forskriften om skolebasert vurdering. Departementet viser til at dette også framkom i kvalitetsutvalgets delutredning av behovet for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og var en del av begrunnelsen for utviklingen av et slikt system. Departementet viser også til det samarbeidet som Utdanningsdirektoratet har med KS om kommunenes bruk av den informasjon som i dag er tilgjengelig nasjonalt, blant annet på skoleporten.no. Departementet ser at den informasjonen som er framkommet gjennom Riksrevisjonens undersøkelse, gir grunn til å vurdere om dette samarbeidet kan styrkes ytterligere.

Kunnskapsdepartementet viser til at fylkesmannsembetenes tilsyn i hovedsak er rettet mot skoleeier og ikke mot enkeltskoler. Etter departementets vurdering er denne systemtilnærmingen i tilsynet i samsvar med det

oppdraget som er gitt fylkesmannsembetene. Departementet viser til tiltak som er iverksatt for å styrke fylkesmennenes tilsyn og for å bedre styringen og koordineringen av tilsynsvirksomheten på nasjonalt nivå. Departementet peker på at en vil arbeide aktivt for å bidra til å målrette og effektivisere tilsynet, og at en i den forbindelse må satse på utviklingsarbeid og kompetanseutvikling når det gjelder tilsynsvirksomheten.

Departementet understreker at det vil ta tid å implementere alle elementer i et styrket tilsyn. Dette perspektivet kan etter departementets oppfatning avspeile bedre i vurderingene til Riksrevisjonen.

Kunnskapsdepartementet viser til at både kommunene og fylkesmannsembetene oppfatter sentrale bestemmelser som uklare. Departementet viser til at såkalte skjønnsmessige rettslige standarder benyttes når nivået eller kvaliteten på et område må vurderes ut fra summen av flere forskjellige forhold, som kan tillegges forskjellig vekt i forskjellige situasjoner. Departementet mener at slike bestemmelser er vanskelige å anvende, men at de samtidig gir bedre grunnlag for å tilpasse løsningene. Departementet viser til at det er laget veiledninger om hvordan en lokalt bør gå fram for å ivareta lovens rettslige standarder på en god måte. Etter departementets vurdering viser Riksrevisjonens rapport at det er behov for mer veiledning og opplæring. Departementet vil vurdere hvordan dette bør gjøres.

#### 1.4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen mener at undersøkelsen samlet sett er basert på et bredt datagrunnlag av egne data, statistikk og andre undersøkelser. Riksrevisjonen understreker at det ikke er gjort generaliseringer på bakgrunn av data fra de ti kommunene. Svar fra spørreundersøkelsen til rektorer utgjør nærmere 20 prosent av rektorene ved landets kommunale grunnskoler. Om lag 102 000 av landets 605 000 grunnskoleelever går på disse skolene. Kommunene har de siste årene fått større handlingsrom på grunnskolesektoren, og staten legger økt vekt på kommunenes skjønnsutøvelse i praktiseringen av sentrale bestemmelser. Riksrevisjonen anser rektorene som viktige informanter for undersøkelsen fordi de har både faglig og administrativt ansvar for sine skoler.

Departementet er kritisk til at en i undersøkelsen i for stor grad bruker ressurstilgang som forklaringsfaktor. I spørreundersøkelsen til rektorene er det lagt til rette for at rektorene skal vurdere situasjonen sett under ett, der blant annet pedagogiske og organisatoriske forhold skal trekkes inn i vurderingene. Riksrevisjonen mener derfor at undersøkelsen har et tilstrekkelig bredt perspektiv til å stille spørsmål om alle elevene sikres et forsvarlig opplæringstilbud.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i kommunenes utgifter til utstyr og materiell, noe som kan indikere at det er ulikheter i elevenes læringsvilkår. Etter mange rektors vurdering er omfanget av lærertimer og pedagogiske og organisatoriske styrkingstiltak under eller på et absolutt minimum for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud for skolens elever. Elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra

hjelp, synes å være ekstra risikoutsatt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om forskjellene er blitt for store, og om forutsetningene for å gi et forsvarlig opplæringstilbud for elevene er til stede.

Riksrevisjonen mener at det er flere faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte, og at disse må ses i sammenheng. Undersøkelsen viser at lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring er den faktoren flest rektorer peker på som viktigst for å sikre at elevene får tilpasset opplæring. Rektorene peker på forsvarlig lærertetthet som en annen sentral faktor. Riksrevisjonen har merket seg at det etter rektorenes vurdering synes å være et kompetanseproblem når det gjelder tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Riksrevisjonen mener at dette er et sentralt tema for ledelse av skolen, og stiller spørsmål ved om dette har blitt vist nok oppmerksomhet.

Ved endring av opplæringsloven og oppheving av de gamle klassesdelingstallene fikk kommunene større handlefrihet i organiseringen av undervisningen. Samtidig la Stortinget vekt på at det må sikres at undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige. Undersøkelsen viser at kommunene som skoleeiere i begrenset utstrekning gjør vurderinger av om gruppestørrelsene er pedagogisk forsvarlige. For de ti intervjuede kommunene medfører dette at vurderinger av hva forsvarlige gruppestørrelser innebærer, i hovedsak begrenser seg til bruk av de tidligere klassesdelingstallene. Staten fører i liten grad tilsyn med om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige. Riksrevisjonen konstaterer at lovendringen med oppheving av klassesdelingstallet ser ut til å ha liten betydning både for kommunene som skoleeiere og for måten det statlige tilsynet gjennomføres på når det gjelder å vurdere om gruppene er pedagogisk forsvarlige.

Undersøkelsen viser at en del skoleeiere ikke gir føringer til skolene om gjennomføring av skolebaserte vurderinger. Intervjuer med de ti kommunene viser at det er indikasjoner på at resultatene fra de skolebaserte vurderingene i varierende grad blir rapportert rutinemessig til skoleeier. Undersøkelsen viser også at slike vurderinger ikke er innarbeidet praksis ved en rekke skoler. Riksrevisjonen ber departementet vurdere behovet for ytterligere tiltak på statlig nivå for å påvirke kommunene og skolene til å gjennomføre skolebaserte vurderinger.

Undersøkelsen viser at det i begrenset grad gjennomføres tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, og at det i liten grad gjøres risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Riksrevisjonen mener det ikke er noen motsetning at tilsynsmyndigheten forholder seg til kommunene som skoleeier og samtidig gjennomfører kontroller med praksisen ved enkeltskoler. For å kunne undersøke om skoleeier ivaretar sitt ansvar, vil det etter Riksrevisjonens oppfatning være behov for å gjøre kontroller på skolenivå. Dette gjelder særlig tilsyn med områder som i stor grad er preget av lokalt skjønn. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om en systemtilnærming vil kunne gi et tilstrekkelig bilde av situasjonen i skolene når en relativt stor andel av kommunene

har svakheter ved sine vurderings- og oppfølgingssystemer.

Opplæringsloven har på en rekke områder formuleringer som er av skjønsmessig karakter. Departementet påpeker at både lovforarbeidene og veiledningsmateriellet bidrar til å belyse begrepene. Undersøkelsen viser at både kommunene og fylkesmannsembetene oppfatter sentrale bestemmelser som uklare. Uklar forståelse av sentrale begreper svekker muligheten for tilsyn og kan påvirke mulighetene for å nå nasjonale mål på området. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener det er behov for mer veiledning og opplæring på dette området, og at en vil vurdere hvordan dette bør gjøres.

Staten mangler tilstrekkelig kunnskap om hvor godt skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring, på hvilket grunnlag spesialundervisning tildeles, hvilke resultater det gir, og årsaken til at det er store variasjoner mellom kommuner i omfanget av antall elever med spesialundervisning. Selv om det de siste årene har vært arbeidet systematisk for å bedre informasjonsgrunnlaget om grunnskolen, har staten fremdeles i begrenset grad informasjon om viktige forutsetninger for å gi elevene et tilstrekkelig utbytte av undervisningen.

Departementet viser i sitt brev til at det i St.meld. nr. 30 (2004-2005) Kultur for læring er gjort en grundig analyse av utfordringene i norsk grunnopplæring. Riksrevisjonens undersøkelse viser nettopp at det mangler informasjon om viktige forhold som påvirker elevenes lærings situasjon, som organisering av undervisningen og fordeling av ressursene. Selv om kommunene har det lovfestede ansvaret for grunnskolen, må staten både ha systemer for å få informasjon om hvordan situasjonen er, og hvordan den utvikler seg. Svakheter ved den informasjonen staten har om tilstanden i grunnskolen, og begrenset tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven kan hindre statens mulighet til å identifisere utviklingsbehov og iverksette nødvendige tiltak for å påvirke elevenes læringsutbytte.

### 1.5 Kunnskapsdepartementets svar

Kunnskapsdepartementet uttaler i brev av 8. juni 2006 til Riksrevisjonen:

"...

Riksrevisjonens undersøkelse omhandler viktige problemstillinger knyttet til grunnopplæringen. Reformen i grunnopplæringen - Kunnskapsløftet - innføres fra høsten 2006. Kunnskapsløftets fremste målsetting er å bedre skolens forutsetninger for å gi den enkelte elev tilpasset opplæring. Reformen er utformet etter en omfattende analyse av utfordringene i norsk grunnopplæring, bl.a. basert på den forskningsbaserte evalueringen av Reform 97, jf. St.meld. nr. 30 (2003-2004). Den innebærer en rekke endringer både strukturelt og i grunnskolens innhold som er viktige for å møte disse utfordringene. Reformen er etter departementets oppfatning gjennom dette det viktigste svaret på utfordringene i norsk grunnskole. Målet for Kunnskapsløftet er at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssammenheng. Alle elever skal få de samme mulighetene til å

utvikle sine evner. Kunnskapsløftet skal bidra til å sikre tilpasset opplæring for alle elever og legge økt vekt på læring.

Departementet viser til Riksrevisjonens bemerkning vedrørende kompetanse i skolen:

"Riksrevisjonen har merket seg at det etter rektorenes vurdering synes å være et kompetanseproblem når det gjelder tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Riksrevisjonen mener dette er et sentralt tema for ledelse av skolen og stiller spørsmål ved om dette har hatt nok oppmerksomhet."

Reformen i grunnopplæringen - Kunnskapsløftet - innebærer den største satsingen på utvikling av det pedagogiske personalets kompetanse i senere tid. Tilpasset opplæring er et høyt prioritert område innenfor "Strategi for kompetanseutvikling 2005-2008". Det pekes i strategien også på at det er behov for å bedre kvaliteten på spesialundervisningen, samtidig som behovet for spesialundervisning bør forebygges og reduseres. I 2005 og 2006 er det til sammen fordelt 675 mill. kroner til skoleeiere som statlig støtte til kompetanseutvikling. Undersøkelser viser at skoleeierne egen satsing er på om lag samme nivå. En rekke andre nasjonale tiltak har også som mål å utvikle lærernes kompetanse. To eksempler er de praksisrettede forsknings- og utviklingsprogrammene i regi av Norges Forskningsråd og Utdanningsdirektoratet. Disse har en planlagt samlet ramme over fire år på om lag 200 mill. kroner. I tillegg er det utviklet en rekke strategi- og handlingsplaner på sentrale områder (f.eks. realfag, lesing, språklige minoriteter) som inneholder viktige kompetanseutviklings elementer. Etter departementets vurdering representerer de to siste årenes målrettede nasjonale prioritering av utviklingsarbeid og kompetanseutvikling en satsing langt ut over det som tidligere er gjort.

Under pkt. 4 Riksrevisjonens bemerkninger heter det:

"Selv om det de siste årene har vært arbeidet systematisk for å bedre informasjonsgrunnlaget om grunnskolen, har staten fremdeles i begrenset grad informasjon om viktige forutsetninger for å gi elevene et tilstrekkelig utbytte av undervisningen."

Departementet vil vise til at en inntil for få år siden kun hadde systematisk informasjon på nasjonalt nivå om ressurser og struktur i grunnopplæringen. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, herunder nasjonale prøver, samler inn informasjon om ressurser, læringsmiljø og læringsutbytte. Gjennom informasjon om elevenes læringsutbytte vil departementet få et langt bedre grunnlag for å identifisere utviklingsbehov i grunnopplæringen. Elevenes læringsutbytte er etter departementets vurdering den viktigste indikatoren på hvorvidt skoleeier sørger for at elevene får den opplæringen de har krav på. Det primære formålet med de nasjonale prøvene er å vurdere om skolen lykkes med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter. Elevenes læringsutbytte målt gjennom nasjonale prøver og kartleggingsprøver vil gi viktige indikasjoner på om skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring.

Nasjonale utdanningsmyndigheter bruker også omfattende ressurser på å evaluere og vurdere sentrale sider ved opplæringen. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å iverksette en bred evaluering av Kunnskapsløftet i perioden 2006-2011, tilsvarende de brede evalueringene som ble gjort av Reform 94 og Reform 97. Sentralt i evalueringen er bl.a. opplæringens innhold og elevenes læringsutbytte, tilpasset opplæring og spesialundervisning, elevenes/lærernes gjennomføring av videregående opplæring og yrkesopplæring i skole og bedrift. Evalueringen skal belyse og dokumentere i hvilken grad målsettingene med reformen nås og de konkrete resultatene av reformen.

Departementet viser til at

"Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om en systemtilnærning vil kunne gi et tilstrekkelig bilde av situasjonen i skolene når en relativt stor andel av kommunene har svakheter ved sine vurderings- og oppfølgingssystemer."

Kunnskapsdepartementet mener at et godt fungerende tilsyn fra statens side er et viktig element i en helhetlig oppfølging av grunnskolen som ledd i å ivareta statens overordnede ansvar for grunnskolen. Departementet er ikke tilfreds med effektiviteten i tilsynet slik det har vært drevet, og viser til brevet av 11. mai som beskriver tiltak for å oppnå forbedringer. Det er tatt initiativ for å styrke fylkesmennenes tilsyn og for å bedre styringen og koordineringen av tilsynsvirksomheten på nasjonalt nivå. Det arbeides aktivt for å bidra til å målrette og effektivisere tilsynet, og i den forbindelse vil det blant annet bli satsset på utviklingsarbeid og kompetanseutvikling når det gjelder tilsynsvirksomheten. Utdanningsdirektoratet er sentralt i dette arbeidet.

Departementet ser det slik at det ikke trenger å være et motsetningsforhold mellom det å ha en systemtilnærning, der tilsynet er rettet mot ansvarlig skoleeier, og det å utføre hendelsesbasert tilsyn eller risikobaserte kontroller mot enkeltskoler som selvstendige tiltak eller som ledd i tilsyn med skoleeiers systemer. Det er viktig at fylkesmennenes tilsynsvirksomhet primært er innrettet mot skoleeier som ledd i å ansvarliggjøre skoleeier og bidra til at skoleeier oppfyller sine plikter for grunnskolen i kommunen.

Riksrevisjonen ber departementet "... vurdere behovet for ytterligere tiltak på statlig nivå for å påvirke kommunene og skolene til å gjennomføre skolebaserte vurderinger." Opplæringsloven § 13-10 har et krav om internkontroll som skal bidra til å sikre at skoleeier har systemer for å sikre forsvarlig informasjon om oppfølging av regelverket, bl.a. forskriftsfestet skolebasert vurdering. I 2005 ble det gjennomført tilsyn med § 13-10 og kommunenes bruk av skolebasert vurdering. Når resultatene av dette tilsynet foreligger, vil departementet vurdere behovet for eventuelle tiltak for å styrke dette arbeidet. Det gjennomføres i 2006 et fellestilsyn av kommunenes systemer for vurdering og oppfølging.

Departementet viser til følgende utsnitt fra avsnittet om ressursbruk i skolen:

"Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om forskjellene er blitt for store og om forutsetningene for å gi et forsvarlig opplæringstilbud for elevene er til stede."

Departementet er opptatt av forskjeller i skolen langs flere dimensjoner, for eksempel elevenes læringsutbytte, sosialt baserte ulikheter og ressursvilkårene i kommuner og skoler. Departementet vil peke på at forskjeller i ressursbruk mellom kommuner er knyttet til et sett av forklaringsfaktorer som demografi, bosetting og skolestruktur. For eksempel viser en analyse som nylig er gjennomført ved NTNU, at variasjonen mellom kommunene når det gjelder ressursbruk i skolen ikke har økt, og at det meste av variasjonene skyldes ulike utgiftsbehov som ivaretas gjennom inntektssystemet for kommunesektoren. Det vil være ulikheter i kommuners ressursvilkår og i kommuners prioriteringer også i skolen. Det er viktig at slike forskjeller ikke medfører at det skjer brudd på lov og forskrifter for gjennomføring av opplæringen i grunnskolen, herunder at elevene får et likeverdig og forsvarlig opplæringstilbud. Departementet vil sørge for å få utført nye analyser av variasjoner i de ressursmessige forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud. Departementet viser også til at regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om utdanning og sosial utjevning.

Når det gjelder spørsmålet om de ressursmessige forutsetninger for å gi et forsvarlig opplæringstilbud viser

departementet til kommentar i brev av 11. mai. Regjeringen har prioritert å styrke kommunenes økonomi. For å bidra til å sikre kommunene gode rammebetingelser for å kunne drive god, tilpasset opplæring for alle, har regjeringen styrket kommunenes frie inntekter med 5,7 milliarder kroner i 2006, og har i kommune-proposisjonen for 2007 signalisert en ytterligere styrking i 2007."

## 1.6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen har merket seg Kunnskapsdepartementets uttalelse om at Kunnskapsløftet er det viktigste svaret på utfordringene i norsk skole, og at reformens fremste målsetting er å bedre skolenes forutsetninger for å gi den enkelte elev tilpasset opplæring. Riksrevisjonens undersøkelse viser at opplæringstilbudet ved en rekke skoler ikke er tilfredsstillende, og at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt. Kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring og forsvarlig lærertetthet er sentrale faktorer for å sikre elevene tilpasset opplæring, og gjennom dette et tilfredsstillende læringsutbytte. Undersøkelsen viser at det er mangler ved disse forholdene. Videre viser undersøkelsen at kommunene og staten i liten grad gjør vurderinger av om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige slik opplæringsloven forutsetter. Etter Riksrevisjonens mening er det avgjørende at staten og kommunene retter oppmerksomhet mot, og skaffer seg tilstrekkelig informasjon om, disse områdene.

Selv om en må forvente noe variasjon i skolenes ressurs-situasjon, mener Riksrevisjonen at undersøkelsen gir indikasjoner på at forskjellene i elevenes læringsvilkår kan ha blitt for store. Riksrevisjonen er positiv til at departementet vil få utført nye analyser av variasjonene i de ressursmessige forutsetningen for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, og har merket seg at det vil bli lagt fram en stortingsmelding om utdanning og sosial utjevning.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at mange skoler ikke gjør vurderinger av om undervisningen er godt nok tilrettelagt for å nå målene for opplæringen slik de er pålagt. Samtidig er det mangler ved kommunenes systemer for vurderinger og oppfølging av skolene. For å kunne avdekke svakheter og videreutvikle grunnskolen, mener Riksrevisjonen det er nødvendig at kommunene har gode systemer, og at staten følger opp med egnede tiltak.

Undersøkelsen viser at det i begrenset grad gjennomføres tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, og at det i liten grad gjøres risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke er tilfreds med effektiviteten i tilsynet slik det har vært drevet. Fordi området i stor grad er preget av lokalt skjønn, og fordi det er svakheter ved kommunenes vurderings- og oppfølgingssystemer, mener Riksrevisjonen at tilsyn med enkeltskoler må vektlegges, som et supplement til systembasert tilsyn.

Det fremgår av dokumentet at riksrevisor Annelise Høegh ikke har funnet grunnlag for å sende Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen til Stortinget som egen sak.

## 2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Svein Roald Hansen og Ivar Skulstad, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og lederen Lodve Solholm, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Inge Ryan, fra Kristelig Folkeparti, Ola T. Lånke, og fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, viser til Riksrevisjonens undersøkelse av opplæring i grunnskolen. Formålet har vært å belyse i hvilken grad forholdene blir lagt til rette for at opplæringen i grunnskolen kan gjennomføres i tråd med opplæringslovens bestemmelser, og hvordan opplæringen blir fulgt opp på kommunalt og statlig nivå.

Komiteen viser til at Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført i 2004 og 2005 og at Kunnskapsløftet ble innført i norske skoler høsten 2006.

Et av hovedmålene med denne reformen er å bidra til å sikre tilpasset opplæring for alle elever. Komiteen legger til grunn at Kunnskapsløftet vil møte mange av de utfordringene som Riksrevisjonen påpeker. Komiteen viser til at Riksrevisjonen i stor grad bruker ressurstilgangen i skolen som forklaringsfaktor. Komiteen ser det som avgjørende at skolen blir satt i stand til å gjennomføre Kunnskapsløftet på en god måte.

Komiteen legger til grunn at elevene i grunnskolen skal ha et forsvarlig opplæringstilbud. Dette innebærer at opplæringstilbudet skal være utformet slik at alle elever får tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Tilpasset opplæring er et viktig prinsipp i den norske skolen og er nedfelt i opplæringslovens formålsparagraf. Loven krever at gruppene som elevene organiseres i, ikke skal være større enn det som er pedagogisk forsvarlig. Hva som er pedagogisk forsvarlig, er en skjønnsmessig vurdering som primært kan vurderes i tilknytning til konkrete situasjoner.

Kommunene har som skoleeier ansvar for opplæringssystemet i sin kommune. Det innebærer at grunnskolene må tilføres nødvendige ressurser, at det etableres et forsvarlig system som sørger for at lover og regler overholdes, og at eventuelle avvik avdekkes og følges opp. Kommunesektoren må også legge forholdene til rette for at Kunnskapsløftet som et samlet storting har vedtatt, kan gjennomføres. Komiteen legger videre til grunn at innføringen av Kunnskapsløftet denne høsten gir et sterkt fokus på skolen. Sentrale elementer i Kunnskapsløftet er å sikre bedre tilpasset opplæring og økt læringsutbytte for hver enkelt elev. Det innføres nye læreplaner i alle fag og alle trinn hvor det fokuseres sterkere på konkrete kunnskapsmål.

Komiteen peker på at norske lærere er viktige ressurspersoner når fagkunnskap og nye opplæringsmetoder skal utvikles. Lærerrollen har utviklet seg i takt med utviklingen i skolen og samfunnet for øvrig. Skolen er det naturlige stedet hvor lærerne samarbeider og utvikler nye opplæringsmetoder. Opplæringsloven slår fast at opplæringen skal tilpasses den enkelte elev, lærling og lære kandidat. Jo tidligere man starter med tilpasset opplæring, desto større muligheter er det for å hindre at elever sakker akterut. Komiteen har merket seg at departementet er kritisk til at en i undersøkelsen

i for stor grad bruker ressurstilgang som forklaringsfaktor. Departementet påpeker at når Riksrevisjonen i stor grad baserer sin vurdering av forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud på rektorenes vurdering av egen arbeidssituasjon, så er det en fare for at andre - nødvendige, men ikke hver for seg tilstrekkelige - forutsetninger vurderes for overfladisk. Riksrevisjonen mener på sin side at undersøkelsen har et tilstrekkelig bredt perspektiv og omfang og henviser til at undersøkelsen er belyst gjennom spørreundersøkelser, intervjuer, dokumentgjennomgang og analyser av eksisterende statistikk.

Komiteen har med interesse merket seg at i undersøkelsen vurderer 90 prosent av rektorene sine lærere til å ha tilstrekkelig kompetanse i det emnet/faget vedkommende underviser i. Videre har man merket seg at 85 prosent av rektorene vurderer at omfanget av lærertimer er tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud i praktiske-estetiske fag. Når det gjelder omfanget er tilstrekkelig i teoretiske fag mener 22 prosent av rektorene at dette ikke er tilfelle. Videre mener hele 44 prosent av rektorene at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp i skolen har færre eller mange færre lærertimer til styrkingstiltak for disse elevene.

Komiteen har merket seg at det etter rektorenes vurdering synes å være kompetanseutfordringer når det gjelder tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring.

Komiteen vil peke på at ressurser i form av blant annet økt lærerinnsett er av betydning for resultatene og at ressurser er en av faktorene som innvirker på skolens evne til å utføre sine oppgaver. Komiteen vil understreke at lærerens kompetanse er en minst like viktig faktor for elevenes læringsutbytte.

Komiteen har merket seg at det i samarbeidsheftet "Kompetanse for utvikling" mellom fagmiljøer, KS og statlige myndigheter, er full enighet om behovet for sterkere skoleledelse og et økt fokus på pedagogikk og undervisning.

Komiteen viser også til rapporten SINTEF, IFIM, 2004 "Å ville utvikle skolen: skoleeiers satsing på ledelse og rektors rolle". Rapporten viser at der ledelsen arbeider systematisk med å utvikle skolen etter lokale tilpasninger, mener lærerne selv at de har et godt arbeidsmiljø, gode muligheter for faglig utvikling og muligheter til å påvirke egen arbeidssituasjon.

Komiteen har merket seg med bekymring at Riksrevisjonens undersøkelse viser at opplæringstilbudet ved en rekke skoler ikke er tilfredsstillende, og at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt. Komiteen finner det kritikkverdig at mange skoler ikke gjør vurderinger av om undervisningen er godt nok tilrettelagt for å nå målene for opplæring slik de er pålagt. Komiteen viser til at det i begrenset grad gjennomføres tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven og at departementet ikke er tilfreds med effektiviteten i tilsynet slik det har vært drevet. Undersøkelsen viser også at staten mangler tilstrekkelig kunnskap om hvor godt skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring, på hvilke grunnlag spesialundervisning tildeles, hvilke resultater



det gir, og årsaken til at det er store variasjoner mellom kommuner i omfanget antall elever med spesialundervisning.

Komiteen vil understreke det ansvar departementet har for tilsynssystemene og at disse er etablert og at regelverket ikke er uklart.

Komiteen er enig i Riksrevisjonens vurdering av at tilsyn med enkeltskoler må vektlegges, som et supplement til systembasert tilsyn.

Komiteen vil peke på at svakheter med den informasjonen staten har om tilstanden i grunnskolen, og begrenset tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven kan hindre statens mulighet til å identifisere utviklingsbehov og iverksette nødvendige tiltak for å påvirke elevenes læringsutbytte.

Komiteen har merket seg at Regjeringen vil prioritere økt lærertetthet og sørge for at elevene på barnetrinnet får flere timer og mer undervisning.

Komiteen mener det vil være behov for en grundigere undersøkelse av opplæringen i grunnskolen når Kunnskapsløftet har fått virke en tid.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet er fornøye med Riksrevisjonens grundige undersøkelse av opplæringen i grunnskolen og mener at det empiriske grunnlag er godt ettersom 20 prosent av rektorene i den norske skolen har besvart spørsmålene fra Riksrevisjonen.

Disse medlemmer viser til at Riksrevisjonens avsløringer er alvorlige og at de står i kontrast til den satsning på grunnopplæringen som er signalisert fra sentrale myndigheter.

Disse medlemmer mener de store differansene i ressursituasjonen mellom skolene og kommunene, tyder på at finansieringssystemet ikke legger opp til at alle skal få lik mulighet til utdanning. Disse medlemmer mener det er nødvendig å fokusere på finansieringssystemet slik at skoler kan finansieres direkte fra staten gjennom differensiert stykkpris - en finansiering som gir forsvarlig opplæring, uavhengig av kommunenes politiske prioriteringer. Disse medlemmer mener den store variasjonen i kommunenes utgifter til utstyr og materiell skyldes at mange lokalpolitikere prioriterer andre formål enn skole. Disse medlemmer viser til at et stykkprisfinansieringssystem langt på vei ville hindret en slik forskjellsbehandling mellom skoler og kommuner.

Disse medlemmer viser til Riksrevisjonens funn om mangelfulle kartlegginger av grunnskolene og mener at skoleeier og kommune sammen må sørge for at dette blir prioritert for å kunne vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud. Disse medlemmer viser til at mye av denne kartleggingen ble ivare tatt gjennom nasjonale prøver og [www.skoleporten.no](http://www.skoleporten.no). Disse medlemmer viser til at også departementet viser til [skoleporten.no](http://skoleporten.no) som et viktig informasjonstil-

tak og undres derfor over at nettstedet ikke er oppdatert med informasjon fra skoleåret 2005-2006.

Disse medlemmer viser til Riksrevisjonens funn om statens ansvarsfraskrivelse og fylkesmennenes manglende undersøkelser av grunnskolene. Disse medlemmer understreker at begge disse aktørene er gitt ansvar gjennom loven og mener det er bemerkelsesverdige at dette ansvaret blir oversett. Disse medlemmer vil vise til at det er nødvendig å etablere nødvendige kontrollrutiner som vil avsløre brudd på opplæringsloven også ved den enkelte skole. Særlig viktig er slik kvalitetskontroll i en situasjon hvor skoleeier og skolene har fått en mer selvstendig rolle i forhold til innholdet i tilpasset opplæring. Disse medlemmer ser at det kan være en fare for at også Kunnskapsløftet blir en spareform, hvor den enkelte elev vil bli taperen. Disse medlemmer mener dette vil være i sterk kontrast til formålet ved Kunnskapsløftet og de sentrale politiske føringene på utdanningsområdet. Disse medlemmer mener det er nødvendig med et tilstrekkelig kontrollapparat for å sikre at elevene gis det tilbud og den tilrettelegging de skal ha krav på.

Disse medlemmer ser at dette best ville blitt ivare tatt av et eget nasjonalt kvalitets- og akkrediteringsorgan. Så lenge kontrollkompetansen ligger hos fylkesmannen, må dette arbeidet systematiseres og prioriteres.

Disse medlemmer viser til Fremskrittspartiets modell med foreldrestyrte skoler i kombinasjon med et nasjonalt kvalitets- og akkrediteringsorgan og mener at en slik modell ville sikret kvalitet i større grad enn dagens system.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener Riksrevisjonen i sin undersøkelse ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til innføringen av Kunnskapsløftet og at undersøkelsen derfor blir mangelfull på enkelte punkter.

Disse medlemmer har merket seg at Kunnskapsdepartementet i sitt brev av 11. mai 2006 gir uttrykk for at rapporten trekker slutninger om forutsetningene for å gi en forsvarlig opplæring på et noe snevert grunnlag. Disse medlemmer mener det vil være behov for en grundigere undersøkelse av opplæringen i grunnskolen når Kunnskapsløftet har fått virke over tid.

### 3. KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 3:10 (2005-2006) - Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. desember 2006

**Lodve Solholm**  
leder

**Ivar Skulstad**  
ordfører





