STORTINGET

Innst. 46 S

(2026–2027)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:17 (2025–2026)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane

---

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Grunnlova slår fast at opplæringa elevane får, skal vareta evnene til kvart enkelt barn. 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. 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.

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

Lesing, skriving og rekning – som er tre av fem grunnleggjande ferdigheiter – 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.

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. Dei som ikkje fullfører vidaregåande opplæring, har gjerne svake grunnleggjande ferdigheiter frå grunnskulen. Dei slit ofte med å få eit solid fotfeste i arbeidslivet. Færre elevar med svake lese-, skrive- og rekneferdigheiter etter grunnskulen vil derfor styrkje samfunnet si evne til å løyse framtidige oppgåver.

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 2008–2018 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.

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 beskreiv 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 undersøkjer 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.

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.

1.2 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 beskreiv 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.

1.3 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 forsking, 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 har i liten grad teke initiativ til å forbetre desse.

1.4 Overordna vurdering: Kritikkverdig

1.4.1 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, 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 urovekkjande 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.

1.4.2 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 forsking, 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 har teke 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.

1.5 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

1.6 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 til Riksrevisjonens rapport. Svaret frå kunnskapsministeren følgjer i vedlegg 2 til Riksrevisjonens rapport.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Isak Veierud Busch, Sander Delp Horn, Sverre Myrli og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Hilde Marie Gaebpie, 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 (2025–2026) Riksrevisjonen si undersøking av Kunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane.

Komiteen viser til at målet for undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad Kunnskapsdepartementet har bidratt til at grunnskolen gir elevene tilfredsstillende grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen overordnet vurderer Kunnskapsdepartementets oppfølging som «kritikkverdig» og konkluderer med at:

- Urovekkende mange elever har svake grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning.
- Staten og kommunene har ikke lykkes med å motvirke at norsk skole er en del av en negativ internasjonal utvikling, og lese- og regneferdighetene til elevene er mer svekket i Norge enn i sammenlignbare land.
- Selv om Kunnskapsdepartementet har mange evalueringer og tilgang til mye forsking, mangler det informasjon om i hvilken grad statlige virkemidler har bidratt til å styrke grunnleggende ferdigheter.
- Kunnskapsdepartementet har informasjon om svakheter i lærernormen og nasjonale prøver, men har i liten grad tatt initiativ til å forbedre disse.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen anbefaler at Kunnskapsdepartementet styrker den systematiske satsinga på grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og regning gjennom i større grad å

- sørge for målretta evalueringer og forskingsprogram som i større grad enn i dag gir informasjon om hvor langt og hvordan virkemidlene er tatt i bruk lokalt og om hvilken bruk som gir best resultater
- sørge for at relevant forskingsbasert kunnskap om undervisning, læring og god praksis blir formidla slik at kunnskapen når helt ut i klasserommet
- undersøke hvilke effekter endringer i statlige virkemidler har på læring
- forbedre de statlige virkemidlene som legger til rette for at kommunene og lærerne kan gjøre reelle endringer i opplæringa, der departementet har god informasjon om svakheter ved de statlige virkemidlene
- gjøre større og helhetlige vurderinger av hvordan departementet innretter sentrale statlige virkemidler, for å arbeide mer systematisk med de mest sentrale måla for skolesektoren.

Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens kritikk og anbefalinger.

Komiteen viser videre til at Riksrevisjonen framholder at måloppnåelsen for norsk skole ikke er tilfredsstillende, og at Kunnskapsdepartementets styring av de statlige virkemidlene ikke i stor nok grad bidrar til å øke elevenes lese-, skrive- og regneferdigheter. Komiteen merker seg at dette har skjedd til tross for at lesing, skriving og regning har vært definert som tre av skolens fem grunnleggende ferdigheter, og at det derfor kan være grunnlag for en videre diskusjon om grunnleggende ferdigheter.

Komiteen merker seg Riksrevisjonens gjennomgang av Kunnskapsdepartementets i mange tilfeller manglende kunnskap om sammenheng mellom tiltak og effekt. Videre vil komiteen bemerke det høye antallet forsknings-, evaluerings- og kartleggingsrapporter som årlig leveres til Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratets og at det er tvil om hvorvidt dette bidrar til den nødvendige kvalitetsheving for skolen eller bedring av elevenes lese-, skrive- og regneferdigheter.

Komiteen mener at det med bakgrunn i Riksrevisjonens undersøkelse kan stilles spørsmål ved om innrettingen av selve styringssystemet er hensiktsmessig, om Kunnskapsdepartementet har sørget for tilstrekkelig sammenheng mellom sine virkemidler og ambisjoner, og om indikatorene som ligger til grunn, i tilstrekkelig grad bidrar til at skolens brede samfunnsoppdrag oppfylles.

Komiteen mener at den uteblitte effekten på elevenes lese-, skrive- og regneferdigheter og Riksrevisjonens gjennomgang viser behovet for å styrke tilliten til lærernes profesjonelle skjønn. Komiteen mener lærere må få tilstrekkelig tid til undervisning, oppfølging av elever og faglig samarbeid for å kunne møte utviklinga. Komiteen understreker at dette også betyr at det er nødvendig med tilstrekkelig tilstedeværelse fra andre faggrupper i skolen, særlig sett i sammenheng med at det beskrives en mer mangfoldig elevgruppe.

Komiteen viser til den livslange virkningen av manglende lese-, skrive- og regneferdigheter og at dette krever en styrking av fellesskolens kompensatoriske rolle. Komiteen vil understreke at dette skaper ulikhet som bevares gjennom livet. Det er bred politisk enighet om at skolen gjennom historien har bidratt til sosial utjevning, og at dagens skole fortsatt skal legge til rette for sosial mobilitet, og komiteen vil fremheve viktigheten av at alle elever som trenger ekstra støtte, får den hjelpa de trenger gjennom hele skoleløpet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil understreke alvoret i Riksrevisjonens funn i rapporten. Rapporten viser blant annet at etter ti års skole har urovekkende mange elever ikke lært å lese, skrive og regne skikkelig, på tross av at Stortinget har hatt høye ambisjoner for de grunnleggende ferdighetene til elevene, og på tross av at både blant annet Arbeiderpartiet og Høyre har styrt Kunnskapsdepartementet. Disse medlemmer vil trekke frem at Fremskrittspartiet vil jobbe for å snu denne utviklingen, og vil fornye den norske skolen. Fremskrittspartiet vil jobbe for at det innføres mer nivådeling i skolen, innføre økt valgfrihet, sikre fritt skolevalg og gi læreren mer autoritet til å sikre ro og orden.

Komiteens medlem fra Høyre mener at Riksrevisjonens funn viser at vi ikke vet for mye om elevenes læring, men at staten vet for lite om hvilke tiltak som virker. Tillit til lærernes profesjonelle skjønn må kombineres med tydelige forventninger, gode nasjonale kartleggingsverktøy og systematisk oppfølging. Kart-

legging skal føre til handling for elever som strever, ikke bli rapportering uten konsekvens.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti mener at lek og nysgjerrighet, fysisk og praktisk læring, er grunnsteiner for å kunne møte barn på deres premisser. En forutsetning for at de som er barn i dag, skal bli voksne med tilhørighet til samfunnet i morgen, er at de opplever mestring.

Disse medlemmer mener at for å styrke de grunnleggende ferdighetene må skolen møte elevene der de er. Det krever flere voksne i skolen, færre prøver og kartlegginger og mer tid for lærerne til å følge opp hver enkelt elev.

Disse medlemmer viser til Meld. St. 34 (2023–2024) En mer praktisk skole, om å gjøre undervisningen på 5.–10. trinn mer praktisk, variert og relevant. Kunnskapsdepartementet la der til grunn at læring, motivasjon og trivsel henger sammen, og at opplæringa i lesing, skriving og regning skulle styrkes ved å gjøre den mer praktisk, engasjerende og relevant. Disse medlemmer merker seg at Riksrevisjonen likevel finner at departementet ikke har endret hvordan de statlige virkemidlene skal bidra til dette.

Disse medlemmer viser også til at Fellesskoleutvalget i NOU 2026:10 peker på behovet for å styrke praktiske og estetiske fag. Disse medlemmer mener at praktisk-estetiske fag og fysisk aktivitet må få større plass i skoledagen, og at lesing, skriving og regning i større grad må læres gjennom praktiske aktiviteter.

3. Komiteens tilråding

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

vedtak:

Dokument 3:17 (2025–2026) – Riksrevisjonen si undersøking avKunnskapsdepartementet sitt arbeid for å styrkje lese-, skrive- og rekneferdigheitene hos elevane – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 17. november 2026

Per-Willy Amundsen
leder

Hege Bae Nyholt
ordfører

Svanemerketrykksak, 2041 0654 Trykk og layout: Stortingets administrasjon