



Kommunal- og distriktsdepartementet
postmottak@kdd.dep.no

Oslo, 16.04.2026

Hørings svar NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor - kommunekommisjonen

Forleggerforeningen viser til kommunal- og distriktsdepartementets høringsbrev av 16.01 d.å. med deres referanse 26/200.

Forleggerforeningen er en bransjeforening for norske forlag. Vi arbeider for å opprettholde og styrke forlagsbransjens kulturelle, rettslige og økonomiske rammevilkår, som er viktige virkemidler for å bevare og utvikle norsk språk og litteratur. Medlemsforlagene representerer rundt 85 prosent av norsk forlagsomsetning. Foreningen samarbeider tett med en rekke norske og internasjonale organisasjoner og institusjoner, og har utvalg for en rekke ulike fagområder. Forleggerforeningen forvalter og utvikler bokgruppene, bransjestatistikk og kollektivt avtaleverk med blant andre bokhandlere, forfattere, illustratører og oversettere.

Vårt hørings svar er avgrenset til kommisjonens forslag om tilskudd til innkjøp av fysiske lærebøker i skolen og om tilskudd til skolebibliotek.

Forleggerforeningen vil først bemerke at norsk skole er regulert gjennom en lang rekke lovkrav, der elevers rettigheter på mange områder, som for eksempel rett til skoleskyss, er kraftigere regulert enn elevers rett til å ha tilgang til lærebøker for å lære seg å lese og få kompetanse i andre fag. Når utvalget er bedt om å vurdere innretning på finansiering i kommunesektoren finner vi det påfallende at finansieringen av andre lovkrav i skolen i liten grad ser ut til å være vurdert, mens det som sikrer gode læremidler, som er et vesentlig premiss for læring i skolehverdagen, foreslås fjernet.

Forslag om å fjerne tilskudd til innkjøp av fysiske lærebøker i skolen

Kommisjonen foreslår at tilskudd til innkjøp av fysiske lærebøker i skolen kap 226.21 fjernes og overføres til rammefinansiering. Kommisjonens flertall hevder at det ikke er godtgjort i tilstrekkelig grad at formålet som finansieres har lav dekningsgrad på landsbasis, og at det er behov for et tilskudd på området.

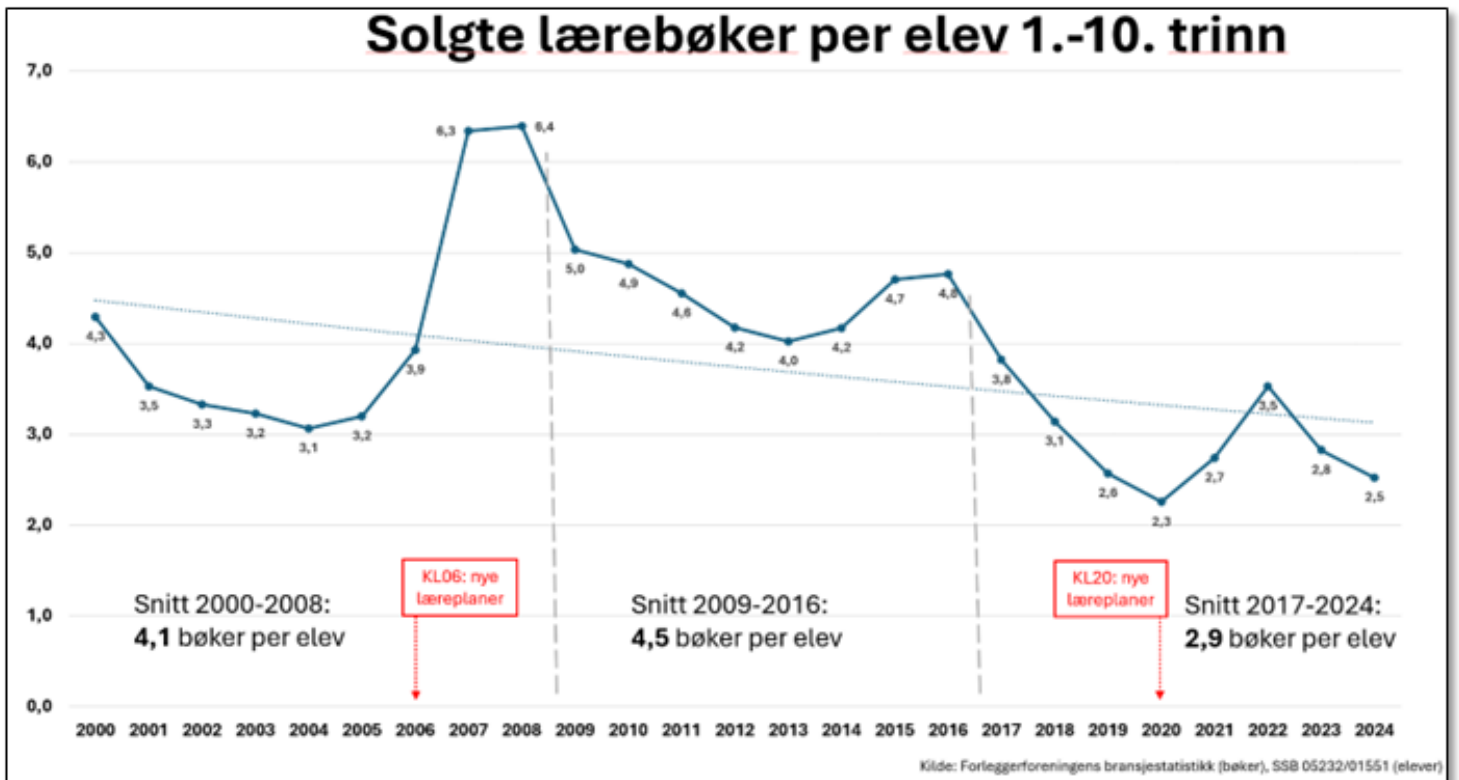
Under et halvt år tidligere avdekket Riksrevisjonen at både elever og lærere mangler læremidler, og at situasjonen er særlig alvorlig i grunnskolen, der de aller fleste norske grunnskoler er eid av norske kommuner. Riksrevisjonen offentliggjorde i august 2025 at bare én av ti lærere har oppdaterte lærebøker i fagene de underviser i, og at det er betydelige geografiske forskjeller på hvilket tilbud elevene får. Så mange som fire av ti grunnskolelærere oppgir at



læremiddelmangelen fører til unødvendig tidsbruk, bare tre av ti opplever i stor grad å ha de læremidlene de trenger.

Samlede tilskudd på læremiddelfeltet for læreplanreformen Fagfornyelsen (LK20) er 15% lavere nå enn ved forrige læreplanreform i 2006 (LK06). Granskningen har også sammenlignet midlene som er tildelt kommunene, og trukket fra fra midler som er tildelt fylkeskommuner og læremiddelprodusenter. Da utgjør tildelingene til kommunene ved LK20 bare 67 prosent av det som ble utbetalt i forbindelse LK06.

Tall fra Forleggerforeningens bransjestatistikk dokumenterer også en nedgang i antall solgte bøker per elev i grunnskolen:



Riksrevisjonen avdekket samtidig et stort omfang av ulovlig kopiering i norsk skole:

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

kilde: Dokument 3:17 (2024–2025) Rapport, s 45.)

Riksrevisoren uttalte 20. august 2025 at situasjonen ikke er tilfredsstillende og at den kan svekke kvaliteten på opplæringstilbudet til elevene. Riksrevisjonen anbefalte derfor



Kunnskapsdepartementet å "følge opp mangelen på læremidler og de store forskjellene i hva elever og lærere har tilgang på, og vurdere ytterligere statlige tiltak."

Forleggerforeningen mener Riksrevisjonens funn tydelig viser hvorfor det er riktig og nødvendig å videreføre tilskudd til innkjøp av lærebøker. Disse tilskuddsmidlene trenger enda tydeligere øremerking enn idag. Vi vil samtidig minne om at leseforskningen grundig har dokumentert hvor viktig tilgang på papirbøker er for å utvikle leseferdigheter, og også at trening på dybdelesing og langlesing utvikler evnen til å konsentrere seg.

Vi har merket oss at statsministeren 8. januar 2026, dagen før Kommunekommisjonen offentliggjorde sin første rapport, i en [redegjørelse for Stortinget](#) understreket at lesesituasjonen i Norge er alvorlig, at det i skolen skal bli mer læring med mindre skjermbruk fremover, og at elevenes leseferdigheter skal styrkes gjennom et leseløft som skal gi flere fysiske bøker i skolen.

Kommisjonens forslag om å fjerne tilskudd til skolebibliotek

Kommisjonen dokumenterer i sin utredning

- at folkebibliotek er en av to kommunale tjenester som i Innbyggerundersøkelsen 2024 får høyest vurdering,
- at det har vært nedgang i antall skolebibliotekarer og
- at norske elever leser dårligere enn før.

Kommisjonen foreslår på tross av dette at tilskuddsordningene til skolebibliotek og bøker i skolebibliotek fjernes og overføres til rammefinansiering. Kommisjonen viser bl.a. til at det ikke er redegjort for i KDs budsjettforslag at tjenesten eller innsatsen tilskuddet stimulerer til, har lav dekningsgrad på landsbasis.

Offisiell statistikk for skolebibliotek viser at bibliotekartimer per elev per år var 0,69 i 2010, men med en voldsom variasjon fra 0,25 bibliotekartimer per elev per år i Nordland til 1,18 i Akershus, og fra 0,7 bibliotekartimer per skole per uke i Nordland til 9,4 bibliotekar timer per skole per uke i Oslo. I 2018 viser samme statistikk at bibliotekartimer per elev per år hadde sunket til 0,60 på landsbasis, nå med en variasjon fra 0,17 i Troms til 1,17 i Oslo, mens bibliotekartimer per skole per uke nå varierte fra 0,83 i Telemark til 11,15 i Oslo.

Bokbestanden i skolebibliotek sank i samme periode fra 10 millioner bøker i 2010 til 7,8 millioner bøker i 2018. Samlede utlånstall i skolebibliotekene var i 6,9 millioner utlånte bøker i 2010 ned til 4,8 millioner i 2018

Det er altså dokumentert i statlig statistikk både at dekningsgraden er lav på landsbasis, at det er svært store forskjeller i kvaliteten i skolebibliotektilbudet, og at skolebibliotektilbudet har fått mindre bokbestand og færre utlån.

At bedre kvalitet i skolebibliotektilbudet har effekt er også dokumentert. Kulturrådet har i flere år hatt en ordning der skolebibliotek kan søke om å motta de samme nye barne- og ungdomsbøkene som kjøpes inn til norske folkebibliotek gjennom det statlige Kulturfondets innkjøpsordning for litteratur. Den første evalueringen av ordningen viste at den var svært vellykket:



- 97,5 % av skolene meldte om flere utlån, og av dem 45 % om stor økning.
- 85–89 % meldte at flere elever enn før låner bøker, at de låner et større mangfold av bøker, og at elevene som allerede lånte bøker låner flere.
- 8 av 10 skoler meldte at elevene bruker mer tid til lesing på skolen, og 7 av 10 at elevene også leser mer hjemme.

Forleggerforeningen vil understreke betydningen det har for kompetanse, sysselsetting og konkurransekraft i samfunnet, men også for personlig mestring, sosial utvikling, ytringfrihet og samfunnsdeltagelse at både folkebibliotek og skolebibliotek har godt utstyrte samlinger og nok kompetente skolebibliotekarer.

Vi minner samtidig om at et enstemmig Storting i innstillingen til totalberedskapsmeldingen understreket at lesing har betydning for kulturell identitet, kritisk tenkning og dermed nasjonens beredskap, bygger motstandskraft i befolkningen, og at det er vesentlig for norsk totalberedskap at befolkningen kan lese, leser og har tilgang på norskspråklig litteratur utgitt av norske forlag.

Skal norske elever få reell likebehandling og like muligheter til opplæring og mestring er det etter Forleggerforeningens syn vesentlig at staten viderefører innsatsen for å bygge opp samlinger og kompetanse i personale gjennom særskilte tilskuddsordninger.

Forleggerforeningen vil avslutningsvis bemerke at Regjeringen nylig har anerkjent alvoret i leseferdighetene i Norge. I Regjeringen Plan for Norge er betydningen av leseferdigheter det første hovedpunktet for barn og unge, og Regjeringen har både satt ned en lesekommisjon som skal foreslå tiltak i skolen for å styrke leseferdighetene blant barn og unge, og også kunngjort en egen leselyststrategi for voksne.

Når de omfattende rettighetene kommunene skal oppfylle for innbyggere på helse- og sosialfeltet holdes opp mot kommunens ansvar for å sikre barn og unge et godt skoletilbud, som likebehandler og gir elevene lik rett til tilpasset opplæring, mener Forleggerforeningen det er grunn til å stille spørsmål ved hvorfor kommunekommisjonen har valgt ut akkurat tilskudd i skolesektoren. Også internt i skolen er det flere andre mye mer detaljerte rettigheter, som f.eks. skoleskyss-ordningen, som kommisjonen ikke behandler.

Forleggerforeningen mener tilskuddene til lærebøker og skolebibliotek vil være vesentlige for at barn og unge skal få tjenestene de trenger i kommunesektoren fremover.

Med hilsen
Forleggerforeningen

Trine Skei Grande (s)
direktør

Bjørgulv Vinje Borgundvaag (s)
samfunns- og myndighetskontakt