



Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Oslo, 22. september 2026

Lovfesting av lærebøker – Forleggerforeningens høringssvar til forslaget til endringer i opplæringsloven

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høring av 19. juni 2026. Forleggerforeningen er norske forlags bransjeforening siden 1895. Vi arbeider for å opprettholde og styrke forlagsbransjens 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.

Det er svært positivt at regjeringen ønsker å styrke elevenes tilgang til trykte læremidler, men Forleggerforeningen mener lovforslaget må endres på fire punkter for å nå sitt eget formål:

- 1. Hver elev må ha tilgang til et eget eksemplar av læreboken gjennom hele skoleåret. Klassesett gir ikke den gjentatte lesingen som leseutvikling krever.**
- 2. Eleven må kunne ta med boken hjem. Uten det kan norsk skole få økte forskjeller, og departementets egen begrunnelse, at fysiske bøker gjør det lettere å følge opp skolearbeidet, faller bort.**
- 3. Lovteksten må angi hvilke fag kravet gjelder. Avgrensningen bør være fag der læreplanen forutsetter lesing av sammenhengende fagtekst og inkludere basisfagene, norsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag, engelsk og KRLE.**
- 4. Læremidlene må være i samsvar med gjeldende læreplan i faget.**

Læringsresultatene i norsk skole har gått nedover gjennom mange år, og manglende tilgang til gode læremidler er en faktor det er mulig å gjøre noe med. Forleggerforeningen er likevel bekymret for at lovforslaget i sin nåværende form ikke vil påvirke elevenes læringsresultater, og mener forslaget må endres.

Å lovfeste generell «tilgang» til fysiske læremidler vil ikke bidra til at elevene faktisk får bruke fysiske lærebøker regelmessig over tid, slik at de kan bidra til bedre lese- og læringsresultater. Nåværende forarbeidene presiserer tvert imot at behovet for å gi full fleksibilitet til kommuner og skoler betyr at ingen krav i loven skal være konkrete.



Riksrevisjonen avdekket stor læremiddelmangel og mye ulovlig kopiering

Forleggerforeningens årlige bransjestatistikk har dokumentert nedgang i antall solgte bøker per elev i grunnskolen, også etter siste læreplanreform. I Riksrevisjonens rapport august 2025 om mangelen på læremidler i norsk skole ble det samtidig avdekket 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.)

Riksrevisjonen har konkludert med at situasjonen ikke er tilfredsstillende, at den kan svekke kvaliteten på opplæringstilbudet til elevene, og har anbefalt 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 skoleeierens 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.

Stortingets kontrollkomité støtter i Innst. 83 S (2025-2026) enstemmig Riksrevisjonens anbefalinger, og understreker regjeringens ansvar. Etter vår oppfatning dokumenterer dette behovet for en tydelig lovfesting.

Rett til oppdaterte læremidler utredet og lovfestet i Sverige

Sverige har lovfestet rett til oppdaterte læremidler. Läromedelsutredningen (SOU 2021:70) foreslo blant annet å lovfeste retten til læremidler med en særskilt omtale av trykte lærebøker, og i den påfølgende proposisjonen, Prop. 2023/24:21 Stärkt tillgång till läromedel vedtok Riksdagen:

- lovfestede definisjoner av «lärobok», «läromedel» og «läsverktyg»
- en skjerpet rett for elever til gratis tilgang til de læremidlene som er nødvendige for god kunnskapsutvikling i tråd med opplæringens mål.
- at læremidler skal utgis av aktører som driver profesjonell utgivervirksomhet
- kobling til et eget statsbidrag for innkjøp av lærebøker

Det svenske lovforslaget har presise definisjoner og en rettighetsbestemmelse knyttet til konkrete kvalitets- og finansieringskrav. Forleggerforeningen mener derfor at nødvendige presiseringer bør gjøres i det norske lovforslaget.



Hver elev trenger egne lærebøker

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet:

“Etter departementets vurdering må det ikke nødvendigvis stilles krav om én bok per elev for at elevene skal kunne møte fysiske bøker i opplæringen. Tilgjengelige bøker, inkludert klassesett, på skolebiblioteket eller lignende, kan for eksempel være egnede løsninger” (punkt 5.2).

Tilgang til egne lærebøker gir bedre læring. Leseferdighet bygges gjennom gjentagelse og øving over tid. Det er viktig å kunne lese samme tekst flere ganger og kunne gå tilbake til teksten. Fellesskoleutvalget beskriver mekanismen slik: gjennom gjentatte møter med ord og bokstavmønstre bygger elevene opp et større repertoar av ord de gjenkjenner umiddelbart, slik at avkodingen blir raskere og mer automatisert. I denne fasen er mengdetrening avgjørende, og både et godt utvalg lesestoff og mye tid til selvstendig lesing er nødvendig. Utvalget peker videre på at lesing er en krevende kognitiv prosess som må gis tilstrekkelig rom og tid både på skolen og hjemme (NOU 2026:10 punkt 7.6.2 og punkt 11.9). Alt dette forutsetter at eleven har tilgang til teksten over tid.

Et klassesett av bøker på skolen gir eleven bare tilgang til teksten i den enkelte undervisningsøkten. Når boken ikke følger eleven, er det vanskelig å oppnå leseflyt og leseforståelse. Lovkravet kan dermed oppfylles uten at elevene får den treningen departementet ønsker å gi dem.

Tilgang til egne lærebøker fungerer også utjevnende. Der eleven ikke har egen bok, blir digitale læremidler alternativet. Det er særlig elever med lave leseferdigheter som får mindre utbytte av å lese på skjerm (høringsnotatet punkt 4, som viser til Skjermbruksutvalget), og det er de samme elevene som har størst behov for gjentatt lesing utenom timen. En løsning basert på klassesett treffer de svakeste elevene dårligst.

Skole-hjem-samarbeidet er avgjørende

Fellesskoleutvalget peker på hvor viktig skole-hjem-samarbeidet er for elevenes læring og utvikling. Skal barn og unge utvikle leseferdigheter, er det viktig at elevene også får god hjelp og støtte hjemme. Dette understøttes av FUG, sitert i Fellesskoleutvalget:

Et godt og tillitsfullt samarbeid mellom skole og hjem er ikke et tillegg eller et ekstra tiltak, men en grunnleggende forutsetning for å lykkes både med elevenes læring og med fellesskapsbyggingen i fellesskolen. Foreldrene må derfor tas aktivt med i samspillet med elever, lærere, skoleledelse og andre yrkesgrupper, ikke bare som støttespillere, men som en del av partene og løsningen på skolens komplekse oppdrag (NOU 2026:10, 2.6.1).

Skal foreldre kunne være en reell part i elevens læring, må de ha tilgang til det eleven faktisk arbeider med. I FUGs foreldreundersøkelse fra 2025, som departementet viser til i høringsnotatet punkt 4, oppgir 46 prosent at digitale løsninger gjør det vanskeligere å følge opp barnas skolearbeid. Departementet peker selv på at fysiske bøker gjør det lettere for foreldre å følge med på barnas skolegang (høringsnotatet punkt 4), men den begrunnelsen forutsetter at boken følger eleven.

En personlig tilgang til egen lærebok er viktig både for å sikre elevenes mulighet for tilgang til tekst, og for foreldrenes muligheter til å følge opp barnet hjemme. Det er svært uheldig for utviklingen av fellesskolen om de manglende innkjøpene av lærebøker fører til at ressurssterke foreldre kjøper egne bøker til hjemmearbeid og oppfølging. Forleggerforeningen deler kunnskapsministerens bekymring om et klasseskille der skolene kan være med på å reproducere og kanskje forsterke de økonomiske forskjellene.¹ Det å sikre 1-1-tilgang til lærebøker som elevene også kan ta med hjem er avgjørende om regjeringen skal lykkes med å snu utviklingen i norsk skole.

¹ [Aftenpostens artikkel 9.12.2025](#): «Kunnskapsministeren om foreldre som selv kjøper skolebøker: Jeg frykter det blir et klasseskille»



Lesing må øves i alle fag

Lesing er en grunnleggende ferdighet og er avgjørende for læring i alle fag. Elevene må eksponeres for lengre tekster i mange fag dersom gode leseferdigheter skal utvikles.

Departementet foreslår ikke at trykte lærebøker må være tilgjengelige i alle fag, og vil heller ikke fastsette hvilke fag kravet skal gjelde. Kunnskapsdepartementet begrunner dette med kommunenes og skolenes behov for fleksibilitet (høringsnotatet punkt 5.2). Elevene møter sammenhengende fagtekst i de fleste fag, og Skjermbrukutvalget peker på at skjermer er særlig dårlig egnet til nettopp slike tekster (høringsnotatet punkt 4, som viser til Skjermbruksutvalget).

Fellesskoleutvalget mener elevene skal ha tilgang til trykte læremidler i alle relevante fag, og at hovedregelen skal være en fysisk lærebok i de fleste fagene. (NOU 2026:10 kapittel 11.6.1).

Utredningen forelå etter at høringsnotatet ble sendt ut, og departementet har derfor ikke kunnet vurdere de to forslagene opp mot hverandre. Forleggerforeningen mener denne vurderingen bør gjøres før lovforslaget fremmes for Stortinget. Forleggerforeningen støtter Fellesskoleutvalgets retning, men mener "relevante fag" er for upresist til å gi lik praksis. Skal lovendringen få effekt på elevenes lese- og læringsresultater, må lovteksten angi hvilke fag kravet gjelder. Kriteriet bør være om elevene skal lese sammenhengende fagtekst i faget.

Forleggerforeningen mener at lovteksten bør angi hvilke fag kravet gjelder. Avgrensningen bør gjøres mot fag der elevene skal lese sammenhengende fagtekst og inkludere basisfagene norsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag, engelsk og KRLE (kristendom, religion, livssyn og etikk).

Læremidlene må være i samsvar med gjeldende læreplan

Opplæringen skal gjennomføres i samsvar med gjeldende læreplanverk. Da må lærere og elever ha læremidler som er utviklet for de kompetansemålene som faktisk gjelder og samtidig ivaretar både grunnleggende ferdigheter kjerneelementer og læreplanens overordnede del. Lovforslaget stiller ingen krav til hvilken læreplan de trykte læremidlene skal følge. Uten et slikt krav risikerer man at lovendringen ikke sikrer bøker tilpasset det faglige innholdet som er fastsatt i læreplanverket. Med gjeldende lovforslag vil en kommune i praksis kunne oppfylle loven ved å tilby elevene klassesett av gamle, utdaterte lærebøker.

Forleggerforeningen mener derfor det er avgjørende at kravet må omfatte at de trykte læremidlene er i samsvar med gjeldende læreplan i faget.

Forslag til lovendringer

Med utgangspunkt i gjennomgangen over ber Forleggerforeningen om at lovendringen gjøres tydeligere slik at hensikten med lovendringen oppnås². På lignende vis som NFFO foreslår vi en mer presis lovtekst:

Forslag til ny § 15-3:

«Med læremiddel er her meint alle trykte, ikkje-trykte og digitale element som er utvikla til bruk i opplæringa, som skal brukast jamleg i opplæringa, som dekkjer læreplanen i faget og er utgitt av et forlag.

Med lærebok er her meint læremiddel som i hovudsak er trykt og som innfrir vilkåra i boklova § 2 bokstav a.»

² Tidligere Opplæringslov av 1998 (<https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1998-07-17-61/%C2%A79-4>) inneholdt mer om tekst om lærebøker og læremidler enn dagens lov og lovforslaget. Den hadde også en hjemmel for å gi forskrifter «om kva læremiddel som er omfatta». Selv om det tidligere kravet om at lærebøker i grunnskolen og videregående opplæring skulle godkjennes av Nasjonalt læremiddelsenter er opphevet, så er det etter vår mening fortsatt behov for å tydeliggjøre i lovteksten eller forarbeider hva man ønsker at gjennomføres i skolen. Det er viktig at lovendringen ikke blir en papirtiger som skoleeierne kan omgå ved å videreføre tidligere løsninger som ett foreldet klassesett. Det vil ikke føre til at formålet ved lovendringen oppnås.



At læremiddelet utgis av et forlag innebærer at utgiver har rutiner for kvalitetssikring, at forlagets utgitte læremidler preges av et profesjonelt redaksjonelt arbeid slik at det har vært gjenstand for en kritisk gjennomgang, og at det foreligger avtaler som regulerer vederlag mellom opphaver og utgiver.

Forslag til ny § 15-6:

«Utstyr og læremiddel. Skolane skal ha tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremiddel. Kommunen og fylkeskommunen skal sørge for at kvar elev har eiga lærebok som kan tas med heim og tilgang til læringsressursar i kvart fag i grunnopplæringa.»

Avsluttende vurderinger

Lovfestet rett til trykte læremidler også i videregående opplæring

I lovforslaget uttrykker departementet viktigheten av fysiske bøker også i videregående opplæring og i forberedende opplæring for voksne, men i lovforslaget prioriteres de yngre elevene. Elever i videregående opplæring forholder seg til teksttunge fag, og trykte bøker er særlig viktig når elevene skal forholde seg til mye tekst. (Skjermbruksutvalget 2023, gjengitt i NOU 2024:20 punkt 17.3.4.) Videre vil elever med lave leseferdigheter også her få mindre utbytte av å lese på skjerm.

Forleggerforeningen mener derfor det er riktig å prioritere grunnskolen først, men samtidig at lovforslaget også bør utvides til å gjelde elever i videregående opplæring.

Innkjøpspraksis for læremidler kan styrke infrastruktur for lesing

Ved innkjøp av læremidler har norske kommuner et betydelig handlingsrom innenfor anskaffelsesregelverket. For innkjøp under terskelverdien på 500 000 kroner står kommunene fritt til å benytte lokale leverandører og legge vekt på hvordan innkjøpene kan bidra til å styrke lokal kompetanse og infrastruktur. For større innkjøp kan konkurransene innrettes slik at lokale aktører får en reell mulighet til å delta. Når lokale bokhandler gis anledning til å konkurrere om kommunale innkjøp, eller benyttes direkte ved mindre innkjøp, styrkes det lokale økosystemet for lesing gjennom økt tilgang til bøker, litterære møteplasser og litteraturfaglig kompetanse.

Forleggerforeningen står til disposisjon for dialog i det videre arbeidet.

Med vennlig hilsen
for Forleggerforeningen

Trine Skei Grande
direktør

Bjørgulv Vinje Borgundvaag
samfunns- og myndighetskontakt