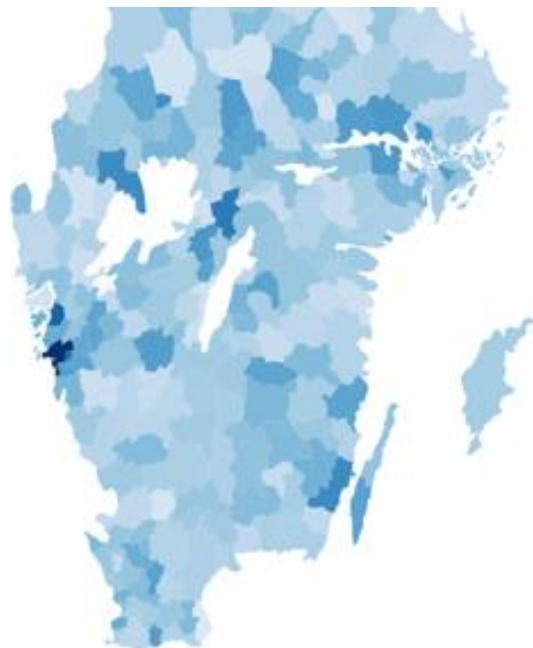


# Statsbidrag för läromedel

En utvärdering av stödets utformning och utfall 2023



## Innehåll

Svenska elever har fått fler läroböcker .....	2
Den politiska intentionen om fler läroböcker.....	2
Sammanfattning .....	3
Huvudsakliga slutsatser i rapporten .....	4
Nuläge och rekommendationer .....	6
Villkoren för och handläggningen av statsbidraget .....	7
Balansen mellan hårda krav och enkel handläggning.....	8
Skolverkets handläggning av stödet var relativt flexibel.....	8
Några initiala fakta om utfallet av statsbidraget.....	9
Cirka 40 procent av satsningen nådde fram.....	10
Har huvudmännen underrapporterat tidigare inköp?.....	12
De inrapporterade kostnaderna uppvisar markant variation.....	12
Har inköp uteblivit trots utbetalt stöd?.....	18
Huvudmän som inte sökte hela eller delar av ramen.....	21
Huvudmän som inte sökte pengar alls.....	21
Huvudmän som bara sökte delar av sin bidragsram .....	21
Identifierade orsaker bakom uteblivna ansökningar .....	22
Källor för datainsamling .....	24
Slutord från ordförande.....	26

## Svenska elever har fått fler läroböcker

Läromedel och deras betydelse för elevernas kunskapsutveckling har fått allt större uppmärksamhet de senaste åren. Fokus har allt mer riktats mot vikten av tillgång till läromedel och mot problemen med den ojämlika och låga tillgången i svensk skola. Mot bakgrund av de brister och utvecklingsområden som bland annat Läromedelsutredningen identifierade i sitt slutbetänkande från 2021, har förändringar i skollagen gjorts, med syftet att säkerställa rätten till läromedel för elever i svensk skola. Dessa förändringar träder ikraft 1 juli 2024 och har brett stöd i Sveriges riksdag.

En central inriktning från regeringen har sedan den tillträdde också varit att stimulera en ökad prioritering av tryckta läromedel. Den 2 mars 2023 beslutade regeringen därför om ett statsbidrag för inköp av vissa läromedel (förordning 2023:86). Regeringen avsatte 685 miljoner kronor i statsbidrag för att huvudmän skulle kunna köpa in mer läroböcker och även lärarhandledningar. Regeringens ambition om att stödet skulle leda till fler läroböcker illustreras också av att man, efter att alla huvudmän inte sökte medel för 2023, beslutade att föra över medel till 2024 års bidragsomgång och på så sätt ökade ramen från drygt 500 miljoner till 658 miljoner.

### Den politiska intentionen om fler läroböcker

Då statsbidraget tillkom med den explicita politiska målsättningen att det skulle leda till fler läroböcker i svensk skola så är det denna utgångspunkt Läromedelsföretagen haft när stödet har utvärderats. Rapportens huvudsakliga frågeställning är således om stödet lett till den effekt som politiken avsett, eller om det finns förbättringspotential för framtiden.

Vår granskning visar att regeringens reform inneburit att läroböcker för över en kvarts miljard har tillförts eleverna i svensk skola. Det är bra. Även om detaljerna i reformen hade kunnat justeras för en ännu högre måluppfyllelse, så är varje ny lärobok i skolan något positivt.

Läromedelsföretagen har som grund för denna utvärdering använt branschens årliga försäljningsstatistik; uppgifter från Läromedelsbarometern och Läromedia; Skolverkets statistik över bidragsramar, rekvisition, beviljade belopp och inrapporterade genomsnittskostnader samt inte minst uppgifter inhämtade direkt från ett antal huvudmän.

Denna rapport gör inte anspråk på att vara en fullödig utvärdering av stödet. Det finns otaliga sätt att följa upp och mäta vilka effekter statsbidraget fått och vilka mönster som kan observeras för vilka som sökt, hur pengarna använts och vad satsningen gett i ett bredare perspektiv. Med denna utvärdering drar Läromedelsföretagen sitt strå till stacken för en ökad kunskap som kan leda till ännu bättre beslut i framtiden.

## Sammanfattning

Regeringen avsatte 685 miljoner kronor för att under 2023 stimulera till inköp av fler förlagsproducerade läroböcker, med eller utan digitala komponenter, till svenska elever. Statsbidraget infördes med kort varsel och villkoren för att söka och få bidrag gällde för då innevarande budgetår. Trots att bidraget kom hastigt söktes det av 88 procent av de kommunala huvudmännen och 72 procent av de fristående. Detta får sägas vara en hög andel med tanke på förutsättningarna. Skolverket beviljade under hösten 2023 bidrag till 662 huvudmän och **totalt 533 miljoner kronor betalades ut.**

Läromedelsföretagens utvärdering fokuserar dels på om de pengar som faktiskt betalades ut gick till det tänkta ändamålet, dels på orsaker till att 152 miljoner kronor *inte* söktes av huvudmännen. Vi har även studerat hur handläggningen av stödet fungerat och vilka problem som funnits med statsbidragets utformning.

Vår utvärdering visar att **40 procent av den tänkta satsningen på 685 miljoner kronor har nått fram och att eleverna därmed fått nya läroböcker till ett värde om 272 miljoner kronor.** Diskrepansen mellan utbetalt stöd och faktiskt försäljningsutveckling var 261 miljoner kronor. Det finns två tänkbara förklaringar till denna skillnad:

- huvudmän har systematiskt underrapporterat sina tidigare kostnader och därmed kunnat täcka löpande läromedelskostnader med statliga pengar,
- huvudmän har sökt och fått pengar men inte kunnat eller hunnit köpa in läroböcker för pengarna under 2023.

Vi finner att det **inte finns några tydliga tecken på att kommunala huvudmän underrapporterat** sina tidigare inköp av läroböcker. Underrapportering är därför inte en rimlig förklaring till diskrepansen.

En viktig delförklaring till diskrepansen på 261 miljoner kronor är däremot att statsbidraget tillkom mitt under ett läs- och budgetår och att **huvudmännen inte hann förankra möjligheten att köpa in extra läromedel med de inköpsansvariga.** Decentraliserade organisationer hos huvudmännen har inneburit att inköpsansvariga inte haft överblick och att hela det tilldelade beloppet därför inte nyttjades under 2023.

Utöver det visar utvärderingen att **bristen på officiell statistik och en historisk avsaknad av definition av läromedel har försvårat handläggningen** hos huvudmännen. Det har hos vissa huvudmän inte funnits praktiska möjligheter att sortera ut vad man spenderat på tryckta läromedel under jämförelseåren, vilket resulterat i att huvudmännen inte sökt pengar.

Slutligen visar utvärderingen att huvudmän som tidigare satsat medel utöver sin ordinarie budget på att köpa in fler läromedel har missgynnats av utformningen och även att huvudmän med ansträngd ekonomi som inte kunnat leva upp till statsbidragets villkor har missgynnats. **Stödets utformning har gynnat huvudmän som inte tidigare satsat på läromedel.**

## Huvudsakliga slutsatser i rapporten

### **Statsbidraget har inneburit ett nettotillskott av tryckta läromedel i skolorna, men i lägre grad än vad som skulle kunna förväntas**

Nettoökningen av förlagens försäljning var cirka 272 miljoner kronor, jämfört med den genomsnittliga försäljningen 2020-2022. Statsbidraget har därmed inneburit ett nettotillskott av tryckta läromedel i skolorna, men i lägre grad än vad som skulle kunna förväntas. Över 260 miljoner kronor som betalats ut till huvudmännen förefaller av någon anledning inte ha använts till nya inköp av läromedel under 2023. Av den tilltänkta satsningen på 685 miljoner kronor så verkar alltså cirka 40 procent ha omsatts i fler läroböcker för eleverna. I relation till den utbetalda summan från staten till huvudmännen om 533 miljoner så har 50 procent gått till att öka inköpen av läromedel.

### **De kommunala huvudmännen verkar inte ha underrapporterat tidigare inköp**

Huvudmännens självrapportering kan vara avgörande för om statsbidraget leder till ökade, oförändrade eller till och med minskade läromedelsinköp. Läromedelsföretagens analys visar att kommunerna i genomsnitt uppgett 17 procent för låga utgifter. Kontrollerar man för inköp av digitala läromedel, som inte omfattas av statsbidraget, så blir avvikelserna lägre: cirka fyra procent. Slutsatsen blir därför att på övergripande nivå så finns inga tydliga tecken på att kommuner systematiskt har underrapporterat sina historiska kostnader för läromedel och det är därför inte heller en förklaring till diskrepansen. Motsvarande data saknas för friskolor. Dess andel av de totala utbetalningarna visar dock tydligt att de saknade 260 miljonerna inte kan förklaras enbart av att friskolor underrapporterat.

### **Brist på officiell statistik och historisk avsaknad av definition av läromedel har försvårat handläggningen hos huvudmännen**

Det finns i dagsläget inte några formella definitioner av och distinktioner mellan läroböcker, läromedel och lärverktyg. Detta tydliggörs dock i de kommande förändringarna av skollagen. Eftersom det har saknats en definition av vad läromedel är, samtidigt som det inte finns någon officiell statistik över tillgången till läromedel, så har huvudmännen ställts inför problem vid handläggningen av bidraget. Det har hos vissa huvudmän inte funnits praktiska möjligheter att sortera ut vad huvudmannen spenderat på tryckta läromedel under jämförelseåren. Förordningen innehåller en definition, men det är sannolikt att denna inte hunnits förankras hos alla huvudmän.

### **Uteblivna inköp trots tilldelade medel en viktig förklaring till bristande måluppfyllelse**

En viktig delförklaring till diskrepansen på 260 miljoner kronor mellan utbetalda medel och faktiskt försäljningsutveckling är att statsbidraget tillkom mitt under ett läs- och budgetår och att huvudmännen inte hann förankra möjligheten att köpa in extra läromedel med de inköpsansvariga hos huvudmannen. Vissa huvudmän, till exempel Lunds kommun, har sökt medel men inte hunnit eller kunnat använda de medel man fått. Decentraliserade organisationer hos huvudmännen har i vissa fall inneburit att

inköpsansvariga inte haft överblick över inköpsutrymmet och att hela det tilldelade beloppet därför inte nyttjades under 2023.

### **Trots snabbt införande av statsbidraget var det många huvudmän som sökte medel**

Även om stödet tillkom mitt under ett budgetår och implementerades inom loppet av ett halvår, och därmed satte stor press på huvudmännen att administrera kraven för stödet, så söktes statsbidrag av 88 procent av de kommunala huvudmännen och 72 procent av de fristående. Detta får sägas vara en hög andel med tanke på förutsättningarna. Skillnaden mellan kommunala och fristående sökande kan bestå i att många fristående huvudmän har små organisationer och inte hade resurser att sätta sig in i och hantera villkoren för stödet under statsbidragets första år.

### **Stödets utformning har gynnat huvudmän som inte tidigare satsat på läromedel**

Huvudmän som tidigare satsat medel utöver sin ordinarie budget på att köpa in fler läromedel har missgynnats av utformningen eftersom dessa satsningar dragit upp genomsnittet och därigenom, i vissa fall, omöjliggjort att ansöka om statsbidraget. För att nå upp till tidigare genomsnitt och därmed kunna söka bidraget har de varit tvungna att överskrida sin budget mer än det funnits budgetutrymme för. Även de huvudmän som tidigare inte kunnat satsa på fler läromedel och som i nuläget har en så pass ansträngd ekonomi att de inte nådde upp till sitt genomsnitt har ibland avstått från att söka stödet. Det är inte osannolikt att många av dessa huvudmän är bland de med störst faktiskt behov av statliga medel för fler läromedel. Sammantaget har utformningen gynnat huvudmän som gjort modesta inköp av läromedel under jämförelseåren och som haft ekonomiskt utrymme att fortsätta med dessa blygsamma inköp under 2023. De har därmed haft möjlighet att söka och få statliga medel.

### **Reformens utformning var rimlig men hade kunnat anpassas för bättre införande**

Huvudsyftet med reformen var att stimulera en nettoökning av läroböcker till eleverna. Därför var det nödvändigt att på något sätt styra stödet så att huvudmännen ökade sina inköp, snarare än att använda stödet för att täcka befintliga kostnader för läromedel. Man måste samtidigt ha förståelse för att huvudmännen ibland saknat rutiner och administrativ vana att hantera läromedel på det sätt som förordningen krävde. Reformen infördes också hastigt mitt under ett läs- och budgetår, dock med goda grunder och baserat i det beredningsarbete som bland annat Läromedelsutredningen genomfört. Statsbidraget kom ändå som en överraskning för många. Läromedelsföretagen hade till exempel inte kännedom om att tankar på ett statsbidrag fanns i Regeringskansliet. Hade beredningen av statsbidragets utformning varit mer omfattande hade synpunkter på dess utformning sannolikt kunnat inhämtas, huvudmännen hade kunnat förbereda sig och några av de fallgropar som nu fanns hade kunnat undvikas. Med tanke på detta hade även reformen kunnat införas från årsskiftet 2022/2023, för att bättre överensstämja med budgetåret hos huvudmännen och skapa bättre planeringsförutsättningar. Därutöver hade Regeringskansliet kunnat uppdra åt Skolverket att ordna ett särskilt genomförande under statsbidragets första år, till exempel genom en möjlighet att söka på schablon det första året, för att parallellt med detta förbereda huvudmännen på villkoren för bidraget.

## Nuläge och rekommendationer

Läromedel är fortfarande en bristvara i svensk skola. Trots den genomförda satsningen så spenderar svenska huvudmän fortfarande väsentligt mindre på läromedel än våra nordiska grannar. Den senast publicerade Läromedelsbarometern, som inte inkluderar statsstödet, visar att huvudmännen i genomsnitt lägger 0,79 procent av sin totala kostnad per elev på läromedel. Statsbidraget för 2023 kommer inte på ett markant sätt påverka detta genomsnitt.

De kommande förändringarna i skollagen som tydliggör elevers rätt till läromedel och som definierar vad ett läromedel är innebär en strukturellt förändrad syn på läromedel och dess vikt för elevers kunskapsutveckling och lärande. Detta kommer synliggöra huvudmännens ansvar för att elever får adekvat tillgång till läromedel. Skolinspektionen och andra myndigheter kommer få större möjligheter att statistikföra, följa upp och anmärka på skolor och huvudmän som inte sköter sin läromedelsuppgift. Förändringarna i skollagen är på så sätt ett minst lika kraftfullt instrument som det riktade statsbidraget. Reformerna har därför tillsammans potential att ge mycket goda effekter, förutsatt att de vårdas över tid.

Läromedelsföretagen har följande rekommendationer framåt:

- **Officiell statistik behövs** – Läromedelsföretagens statistik täcker kommunala huvudmän och branschens försäljning. I dagsläget är den statliga, officiella statistiken om läromedel obefintlig. För att kunna följa upp effekter av stödet, och den allmänna tillgången till läromedel, krävs officiell statistik.
- **Säkerställ planerbarhet** – Stödet behöver vara anpassat till huvudmännens budget- och inköpsprocesser. Förändringar av statsbidraget behöver utlysas i god tid för att göra det möjligt för huvudmännen att planera.
- **Anpassa stödet efter utvecklingen** – När den i dagsläget mycket låga tillgången till läromedel höjts generellt kan fokus behöva riktas om för att öka tillgången hos de huvudmän som fortfarande ger sina elever låg tillgång till läromedel. Om staten fortsatt skjuter till väsentliga medel för alla överskjutande kostnader utöver huvudmannens historiska genomsnitt riskerar utformningen av statsbidraget att på sikt leda till att huvudmännens investeringar i läromedel stagnerar. Förutsatt att det inte i nuläget är den politiska inriktningen att staten ska ta över allt mer av skolans finansiering så bör regeringen under de kommande åren säkerställa att statsbidragets utformning inte cementerar låga läromedelsinvesteringar från huvudmännen.
- **Definitionen av läromedel behöver kopplas till skollagen** – Regeringen bör se till att definitionen av läromedel i förordningen överensstämmer med de kommande definitionerna och distinktionerna i skollagen.
- **Ta fram gemensamma riktlinjer för bok- och kostnadsföring** – Staten bör bidra till att skolväsendet har gemensamma rutiner för bok- och kostnadsföring. På det sättet blir det enklare för huvudmännen att söka stöd och enklare för staten att samla in statistik och följa upp stödets användning.

## Villkoren för och handläggningen av statsbidraget

Statsbidraget var sökbart av kommunala och fristående huvudmän inom förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, specialskolan och sameskolan. Huvudmän som sökte och beviljades bidraget hade vissa skyldigheter:

### Statsbidraget skulle gå till läroböcker med eller utan digitala komponenter

Statsbidrag fick enligt förordning 2023:86 lämnas för inköp av förlagsproducerade

1. läroböcker, med eller utan digitala komponenter, vilka är avsedda att användas i undervisningen, och
2. lärarhandledningar, vilka är framtagna för att fungera tillsammans med ett läromedel för att stödja planering och genomförande av undervisning.

De skrivningar i skollagen som träder i kraft 1 juli 2024 innebär att nedanstående definitioner kommer att gälla vilket därmed också måste betraktas som definitioner för statsstödet.

- Lärobok: tryckt läromedel, med eller utan digitala komponenter,
- Läromedel: helt eller delvis tryckt eller digitalt verk som är avsett att användas i undervisningen, som överensstämmer med relevanta delar av tillämplig kurs-, ämnes- eller ämnesområdesplan och läroplanen, och som är utgivet av någon som bedriver utgivningsverksamhet av professionell art,
- Lärverktyg: läroböcker, andra läromedel och andra tryckta eller digitala verk samt utrustning och material som används i undervisningen

### Statsbidraget skulle ge ett nettotillskott av läromedel

För att ta del av de statliga pengarna krävdes att huvudmannen själv hade finansierat läromedel enligt definitionen i förordningen med motsvarande den genomsnittliga kostnad som huvudmannen haft för läromedel per elev de senaste tre åren. Bidragsåret var 2023 och jämförelseåren var således 2020, 2021 och 2022.

Syftet med denna utformning var att säkerställa att bidraget ledde till ökade inköp av läromedel. I samband med rekvisition av statsbidraget behövde huvudmännen därför rapportera sin genomsnittliga kostnad per elev under jämförelseåren.

### Nettotillskottet skulle ske under bidragsåret, det vill säga 2023

Förordning och instruktion från Skolverket var tydlig i att bidraget skulle gå till inköp av läromedel under 2023. Det var alltså inte tillåtet att använda medel som erhöles för 2023 för att finansiera inköp under 2024.

### Huvudmännen behövde aktivt söka bidraget

Skolverket beräknade visserligen ut bidragsramar för alla huvudmän, men det var sedan upp till huvudmännen att söka statsbidraget.



### Balansen mellan hårda krav och enkel handläggning

Statsbidragets utformning och hanteringen av bidraget från Skolverkets sida har präglats av vad man kan kalla för en tillitsbaserad handläggning. Ingen förhandsprövning skedde av att huvudmannen levde upp till kraven i förordningen. Detta innebär att Skolverket inte på förhand har kontrollerat att huvudmannen själv bekostat läromedel upp till det tidigare beskrivna genomsnittet. Inte heller skedde någon obligatorisk och systematisk uppföljning under bidragsåret att det utbetalda stödet gick till tänkt ändamål, Skolverket krävde därmed inte systematiskt in några kvitton eller verifikat för att pengarna använts för att köpa läromedel.

Läromedelsföretagen gör bedömningen att regeringen och Skolverket har gjort en avvägning mellan behovet av kontroll och behovet av administrativ enkelhet att söka och få stödet. Den administrativa bördan för huvudmännen att detaljredovisa sina kostnader och inköp för Skolverket hade sannolikt lett till att färre huvudmän sökte stödet. Syftet med förordningen hade då motverkats. Samtidigt hade en stor kontrollapparat inneburit ökade administrativa kostnader för Skolverket.

Det har således, i teorin, varit enkelt att söka stödet, på så vis att inga krav har ställts på huvudmännen att visa upp bevis för att man genomfört inköp av läromedel. Denna tillitsbaserade metod balanseras av att Skolverket är bemyndigade att kontrollera i efterhand att bidraget använts på rätt sätt, och att myndigheten har befogenhet att kräva tillbaka utbetalda medel om det skulle visa sig att statsbidraget missbrukats. En viss självreglering från huvudmännen kan också observeras i och med att ett antal huvudmän avstått från att söka medel, med hänvisning till att man inte nådde upp till kraven i förordningen. Vissa huvudmän har även avstått från att söka, då man inte på ett säkert sätt kunnat fastställa att man haft rätt till stödet.

### Skolverkets handläggning av stödet var relativt flexibel

Skolverket är den myndighet som administrerar statsbidraget. Beslutet om förordningen fattades av regeringen i mars 2023. I april 2023 beslutade Skolverket om bidragsramarna för huvudmännen. Begäran om utbetalning av statsbidrag var öppen 15 oktober till 15 november 2023. Handläggningen av stödet har kännetecknats av viss flexibilitet från myndighetens sida. Efter att det framkom att flera huvudmän kunde hade svårt att hinna med och söka bidraget under den angivna perioden beslutade Skolverket att möjliggöra ansökningar fram till den 1 december.

I kontakt med huvudmän har det även framkommit att Skolverket i september 2023 förändrade lydelserna i instruktionerna något, när det gällde villkoren för egna inköp av läromedel för att kvalificera sig till bidraget. I en tidigare version uppges Skolverket ha hänvisat till den genomsnittliga *budgeten* per elev under de senaste tre åren, medan man därefter ändrade lydelsen till att handla om den genomsnittliga *kostnaden*. Dessa två begrepp kan verka likalydande men skiljer sig i betydelse i den kommunala ekonomin.

## Några initiala fakta om utfallet av statsbidraget

- 685 miljoner kronor avsattes av regeringen.
- Bidragsramarna beräknades på 1 235 022 elever.
- Den teoretiska ramen per elev var cirka 550 kronor.
- Skolverket beviljade bidrag till 662 huvudmän.
- Totalt 533 miljoner kronor betalades ut till dessa huvudmän.
- Totalt summerar beloppet som huvudmän inte sökte till 152 miljoner kronor.
- 256 kommunala huvudmän sökte och fick bidrag.
  - 34 kommunala huvudmän sökte inte bidrag. Det motsvarar 11,7 % av de kommunala huvudmännen.
- De kommunala huvudmännen beviljades bidrag om 444 miljoner kronor.
- Bidragen till de kommunala huvudmännen stod således för 83 % av det totalt utbetalda beloppet.
- 405 fristående huvudmän sökte och fick bidrag.
  - 158 fristående huvudmän sökte inte bidrag. Det motsvarar 28 % av de fristående huvudmännen.
- De fristående huvudmännen beviljades bidrag om drygt 88 miljoner kronor.
- Bidragen till fristående huvudmän utgjorde drygt 16 % av det totala beloppet.
  - Den procentuella fördelningen av utbetalda medel mellan kommunala och fristående huvudmän följer ungefär vad man kan förvänta sig utifrån andelen elever som går i grundskola hos kommunal respektive enskild huvudman.
- Nettoökningen av förlagens försäljning var cirka 272 miljoner kronor.
- Nettoökningen har beräknats genom att jämföra försäljningen i relevanta kategorier under 2023 med den genomsnittliga försäljningen under jämförelseåren 2020-2022 som huvudmännen hade att förhålla sig till.
- Det finns därmed en diskrepans mellan utbetalda medel och försäljningsutveckling som motsvarar cirka 261 miljoner kronor.
- **Av den tänkta satsningen på 685 miljoner kronor har enbart 40 procent omsatts i fler läroböcker till eleverna.**

För att utvärdera stödet finns det tre huvudsakliga områden att undersöka:

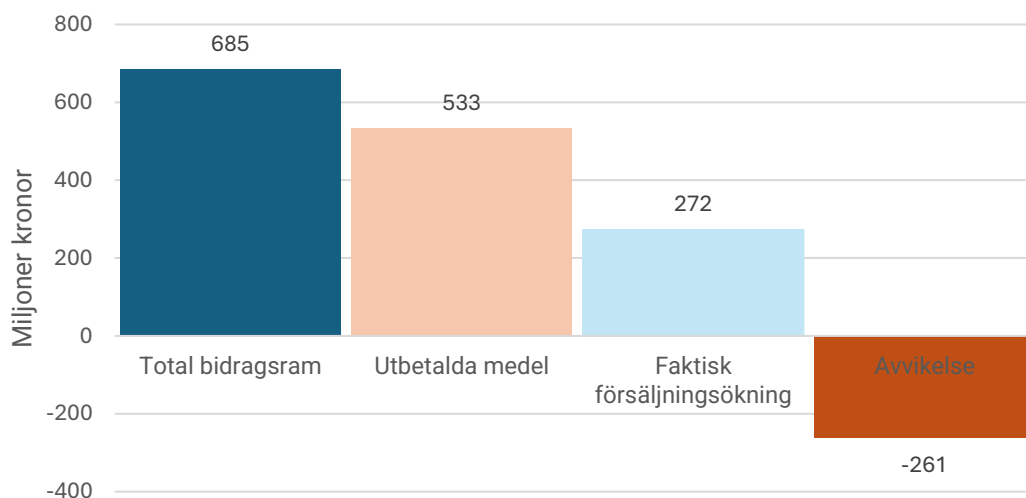
- Om de pengar som delades ut gick till rätt ändamål.
- Vilka orsaker som ledde till att huvudmän inte sökte stödet.
- Hur handläggningen av stödet har fungerat hos huvudmännen.

## Cirka 40 procent av satsningen nådde fram

Givet att ambitionen med förordningen var att öka antalet läromedel genom ett statligt bidrag som ser till att ett nettotillskott sker så kan man förvänta sig att reformen borde ge en tydlig effekt på förlagens försäljning av läromedel i de kategorier som omfattas av statsbidraget. Ett direkt kausalt samband mellan utbetalda medel och sålda läromedel kan dock inte förväntas, eftersom Läromedelsföretagens medlemmar inte utgör hela marknaden (om än 95 procent) men också på grund av att man bör förvänta sig vissa standardmässiga avvikelser i handläggningen av stödet hos Skolverket och huvudmännen.

Med tanke på att medlen från stödet skulle gå till inköp av förlagsproducerade läromedel och att detta skulle ske under 2023, borde det ha skett en korrelerande förändring i beställningar och inköp av läromedel under 2023. En förändring borde alltså skett i försäljningsstatistiken som i grova drag överensstämmer med den av staten utbetalda totalsumman för statsbidraget, det vill säga 533 miljoner kronor.

Fig 1: Fördelning av bidragsramen



Läromedelsföretagens sammanställning visar dock att så inte är fallet fullt ut. Baserat på medlemsföretagens försäljningsstatistik så framgår att det visserligen skedde en tydlig ökning under 2023, men att denna ökning är väsentligt lägre än vad man kunnat förvänta sig utifrån det utbetalda beloppet. För att kunna göra en relevant jämförelse har Läromedelsföretagen räknat fram den genomsnittliga försäljningen under jämförelseåren 2020–2022 och jämfört detta genomsnitt med försäljningen under 2023. Jämförelsen är relevant eftersom de utbetalda medlen åtminstone i teorin har baserats på huvudmännens faktiska kostnader för läromedel under dessa år. Beräkningen visar att nettoökningen av förlagens försäljning var cirka 272 miljoner kronor.

**Statsbidraget har därmed inneburit ett nettotillskott av tryckta läromedel i skolorna, men i lägre grad än vad som skulle kunna förväntas.** Det innebär i sin tur att cirka 261 miljoner kronor har betalats ut till huvudmännen, men att dessa av någon anledning inte förefaller ha använts till nya inköp av läromedel. Av den tänkta satsningen på 685 miljoner kronor så verkar alltså cirka 40 procent ha omsatts i fler läroböcker för eleverna. Sett i relation till den faktiskt utbetalda summan från staten till huvudmännen så har 50 procent gått till att öka inköpen av läromedel.

Avvikelsen på 261 miljoner kan samtidigt ha påverkats, både positivt och negativt, av vissa andra faktorer. Delar av försäljningsökningen som branschen observerat kan till exempel utgöras av ökade inköp av huvudmän som inte sökte statliga pengar. Diskrepansen mellan utbetalda och använda statsbidragsmedel kan i ett sådant scenario vara ännu större än 261 miljoner, eftersom försäljningsökningen därmed delvis förklaras av faktorer som inte har med statsbidraget att göra. Det kan också vara så att huvudmän som inte sökt statsbidrag tvärt om minskade sina inköp. Avvikelsen är i sådana fall mindre än 261 miljoner. Det finns i nuläget inget sätt att kontrollera detta. När data från Läromedia avseende 2023 blir tillgängliga kan viss ytterligare uppföljning göras, eftersom de kommunala huvudmännens inköp då blir synliga och kan jämföras med tidigare år.

Vi har därför i denna utvärdering gjort antagandet att försäljningsutvecklingen jämfört med jämförelseåren i väsentlig grad utgörs av inköp finansierade av statsbidraget. Det kan finnas flera förklaringar till varför en dryg kvarts miljard inte märkts av i förlagens försäljning under 2023. Två huvudsakliga förklaringar till detta kan vara:

- 1) Huvudmännen har, medvetet eller omedvetet, underrapporterat vilka genomsnittliga kostnader de har haft för läromedel och har därmed kunnat använda en större andel av de statliga pengarna till inköp som annars ändå skulle ha genomförts inom ramen för ordinarie budget. Huvudmännen har därmed, i praktiken, använt de tillkommande medlen till andra ändamål än inköp av läromedel.
- 2) Huvudmännen har fått medel men har av olika anledningar inte köpt in läromedel för pengarna under 2023.

Andra tänkbara, men såvitt Läromedelsföretagen kan bedöma mycket osannolika förklaringar kan vara att huvudmännen har fått medel men har använt dessa medel till helt andra ändamål, eller att en väsentlig andel av huvudmännen av olika skäl köpt läromedel via andra kanaler än de man normalt köper från.

För att följa upp stödet, och försöka ta reda på var den saknade kvartsmiljarden tagit vägen, har vi därför fokuserat undersökningen på de två ovanstående huvudsakliga förklaringsmodellerna.

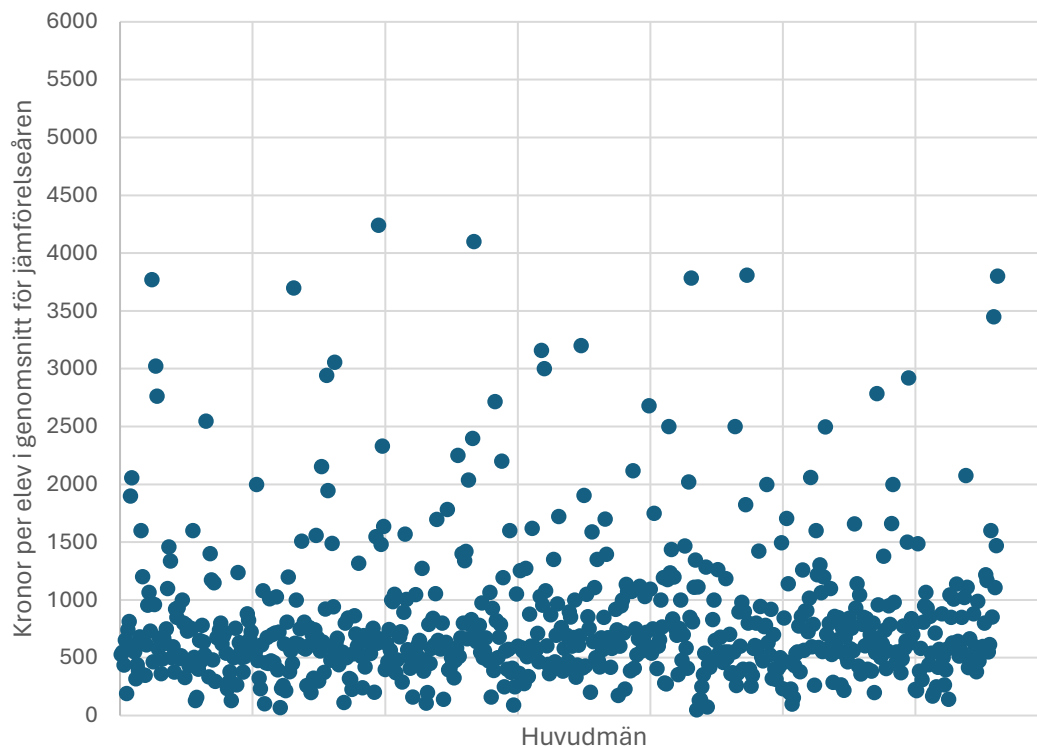
## Har huvudmännen underrapporterat tidigare inköp?

En orsak till diskrepansen mellan utbetalda medel och faktiskt nettoökning av läromedelsförsäljningen kan alltså vara att huvudmän underrapporterat tidigare kostnader för läromedel. Om en huvudman rapporterar ett lägre genomsnitt än det faktiska, så innebär detta att huvudmannen behöver finansiera en lägre andel läromedel själv. Alla inköp som sker utöver detta finansieras av statsbidraget, upp till huvudmannens bidragsram. Sammantaget innebär underrapportering att staten finansierar läromedelsinköp som huvudmännen enligt bestämmelserna i förordningen skulle ha stått för – och att den fulla nettoökningen därmed uteblir. I vissa fall kan underrapportering teoretiskt sett till och med leda till att statsbidraget innebär minskade läromedelsinköp.

### De inrapporterade kostnaderna uppvisar markant variation

Läromedelsföretagens genomgång visar att det finns en mycket kraftig variation i huvudmännens rapporterade genomsnittskostnader för de kategorier läromedel som omfattas av statsbidraget. Spridningen mellan rapporterade genomsnitt är stor: mellan 21 000 kronor per elev och 50 kronor per elev. I figur 2 framgår spridningen, exkluderat två extrema outliers i överkant.

Fig 2: Genomsnittlig kostnad per elev för vissa läromedel som bidraget omfattar

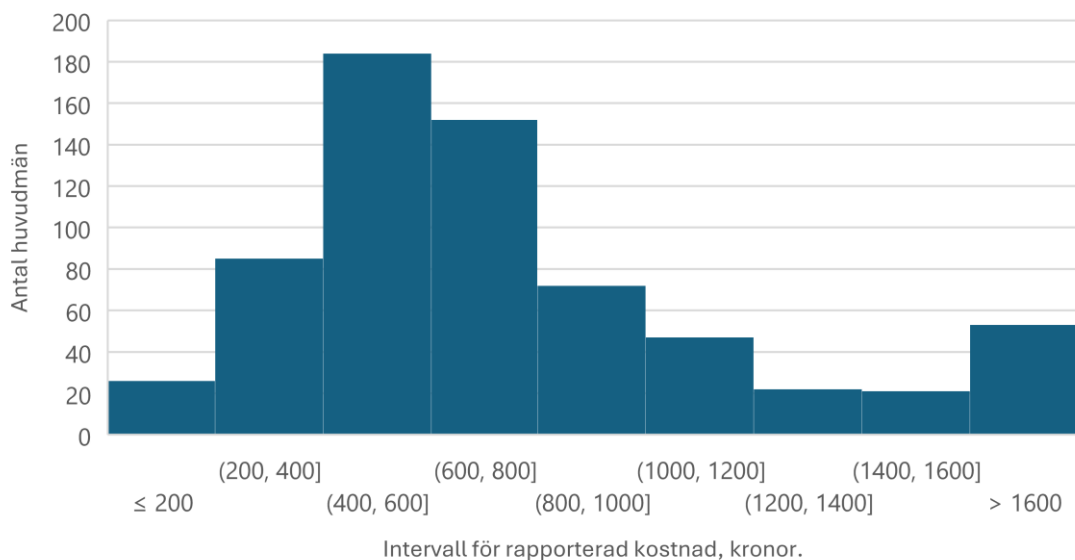


I Skolverkets statistik framgår att en del huvudmän rapporterat mycket höga genomsnittliga kostnader per elev. Den mest extrema outliern i överkant rapporterade 21 000 kronor i genomsnittlig kostnad per elev, vilket är orimligt högt och med allra största sannolikhet felaktigt. Denna specifika huvudman fick också, av skäl som inte är relaterade till denna fråga, sitt tillstånd återkallat av Skolinspektionen så sent som februari 2024. Den näst mest extrema redovisade cirka 10 000 kronor per elev. Andra huvudmän har höga, men inte fullt lika extrema, genomsnittliga nivåer.

En del huvudmän har rapporterat mycket låga nivåer. De lägsta rapporterade genomsnittsnivåerna är 50-200 kronor, vilket är anmärkningsvärt lågt för ett genomsnitt över tre år. Dessa fall förutsätter att huvudmannen i fråga i praktiken knappt köpt några tryckta läromedel alls under tre år, vilket visserligen kan stämma i det fall det handlar om små huvudmän med mycket få elever som genomfört investeringar i exempelvis klassuppsättningar och nya utgåvor av läroböcker under åren före 2020, eller om man enbart köpt digitala läromedel.

Tittar man på fördelningen av den rapporterade kostnaden (figur 3) så framgår att de allra flesta huvudmän rapporterat att de haft kostnader mellan 400 och 800 kronor per elev.

Fig 3: Histogram fördelning rapporterade kostnader  
Samtliga huvudmän



Det har i Läromedelsföretagens kartläggning av utfallet av statsbidraget också framkommit att huvudmän uppfattat att det varit komplicerat att hantera kraven för bidraget. Inte minst gäller det kravet på att redovisa genomsnittliga kostnader per elev för de läromedel som förordningen avser. Problematiken uppstår enligt vår kartläggning bland annat på grund av att huvudmän historiskt inte har behövt redovisa eller

kostnadsföra tryckta läroböcker på något särskilt sätt. Sådana inköp kan därför ha hamnat på samma kostnadsställe som digitala läromedel, eller som andra inköp, exempelvis lärverktyg som är en mycket bred kategori. Eftersom det länge saknats en officiell definition av läromedel så finns det heller inte någon för skolektorn gemensam eller allmänt använd metod för att bokföra inköp av läroböcker. Det har därför funnits svårigheter för huvudmännens kvalitetsansvariga, revisorer, controllers och motsvarande att på ett enkelt sätt reda ut hur stora kostnader huvudmannen faktiskt haft de senaste tre åren för tryckta läroböcker med eller utan digitala komponenter.

Sammantaget visar vår genomgång att variationerna i de rapporterade genomsnitten är mycket stora. En bidragande orsak till detta kan vara att det hittills inte har funnits någon allmänt accepterad officiell definition av läromedel.

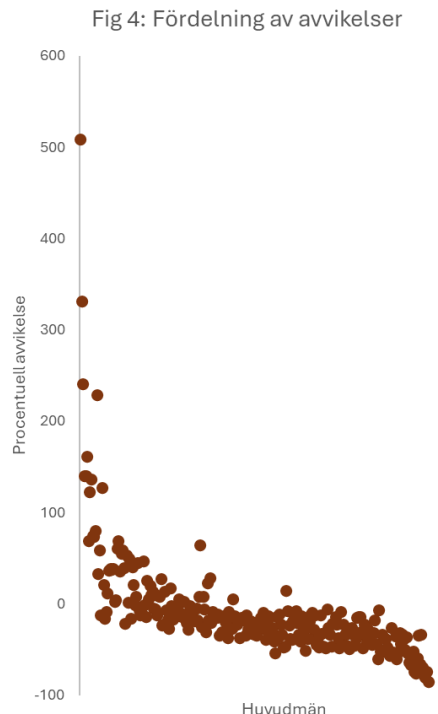
### De kommunala huvudmännen verkar inte ha underrapporterat

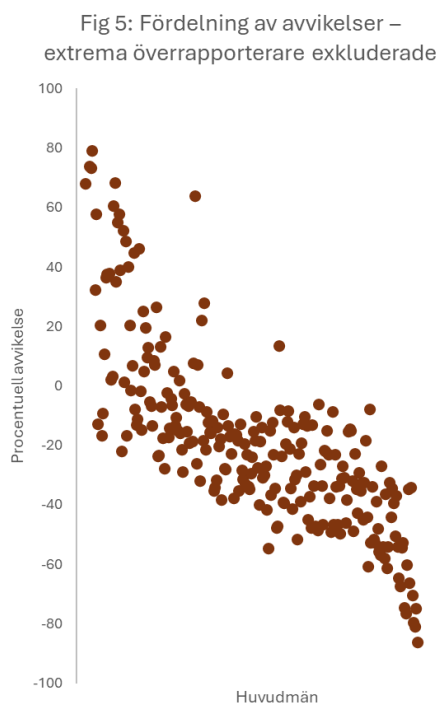
Reformens utfall har alltså varit beroende av korrekt självrapportering från huvudmännen och att dessa sedan faktiskt själva finansierat läromedel upp till denna nivå innan man sökt pengar. Eventuell över- eller underrapportering kan ha påverkat både hur mycket medel en huvudman i praktiken kunde söka och hur mycket av de sedan utbetalda medlen som faktiskt gick till ökade nettoinköp av läromedel.

Ett sätt att kontrollera om huvudmännen underrapporterat eller överrapporterat är att jämföra de inrapporterade genomsnittliga kostnaderna med uppgifter från Läromedelsbarometern som årligen sammanställer kommunala huvudmäns inköp av läromedel. Vi har därför jämfört de inrapporterade kostnaderna för kommunala huvudmän som sökt statsbidraget med motsvarande genomsnitt så som de framgår av Läromedelsbarometerens data (figur 4).

Analysen visar att antalet avvikelser som överstiger 100 procent är mycket lågt. Sex kommuner har uppgett mer än dubbelt så höga genomsnitt än vad som framgår av Läromedelsbarometerens data. Den högsta avvikelsen är ett sex gånger högre medelvärde än vad som kan förväntas utifrån nämnda statistik.

Eftersom Läromedelsbarometerens data också inkluderar digitala läromedelsinköp så kan överrapporteringen i dessa fall vara ännu högre, men det går inte att säga något definitivt om detta i nuläget.





För att tydliggöra spridningen kan vi också exkludera kommunerna med högst procentuell avvikelse (över 100 procent), med det enkla syftet att öka upplösningen för övriga kommuner. Då framträder en tydlig bild (figur 5) av att en övervägande del har rapporterat lägre kostnader än vad som framgår av Läromedelsbarometerns data. 77 procent av de sökande kommunerna har rapporterat ett lägre genomsnitt än Läromedelsbarometern indikerar.

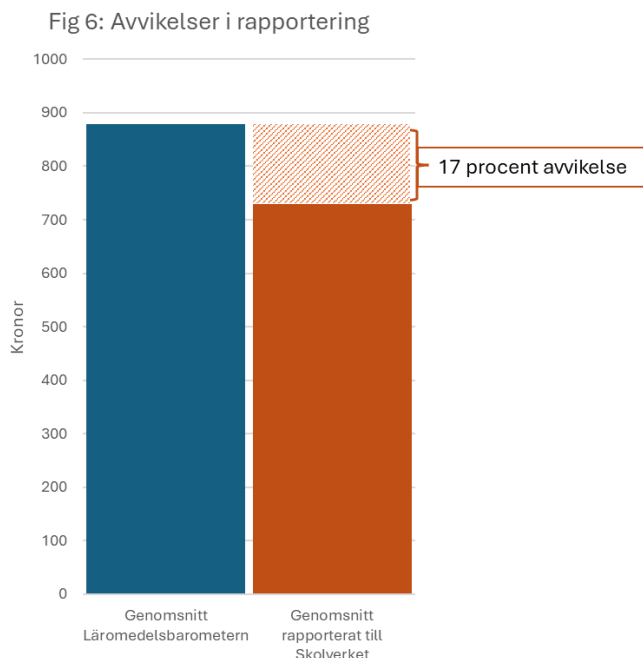
Jämförelsen har dock vissa brister som man behöver vara medveten om. Dels är det endast möjligt att studera kommunala huvudmän, eftersom data från återförsäljaren Läromedia enbart omfattar sådana huvudmän. Dels inkluderar statistiken i Läromedelsbarometern även digitala läromedel.

Det går i den statistiken inte att identifiera andelen som utgör digitala läromedel för varje enskild huvudman. Det optimala vore att korrigera andelen som digitala läromedel utgör för varje kommuns genomsnittliga kostnad enligt Läromedelsbarometern. Eftersom en sådan övning inte går att genomföra utifrån data från Läromedia, och då huvudmän kan ha gjort helt olika vägval gällande inköp av digitala läromedel så är det inte heller lämpligt att göra ett schabloniserat avdrag per kommun för digitala läromedel. Ett sådant tillvägagångssätt skulle skapa allt för stora osäkerheter. En kommun kan exempelvis nästan uteslutande ha köpt in digitala läromedel de senaste åren, vilket resulterar i en mycket låg genomsnittlig kostnad för tryckta läromedel, medan en annan kommun uteslutande kan ha köpt tryckta läromedel. I det sistnämnda exemplet är en eventuell underrapportering svår att förklara, medan den i det förstnämnda sannolikt beror på tidigare fokus på digitala läromedel.

Den kommunala huvudman som rapporterade lägst genomsnitt var exempelvis *Falköpings kommun*. Falköping har efter frågor från Läromedelsföretagen meddelat att det låga genomsnittet beror på att kommunen tidigare prioriterat digitala läromedel. Falköpings låga genomsnitt förklaras alltså av detta faktum och exemplet illustrerar också olämpligheten i att jämföra data från Läromedelsbarometern med inrapporterade genomsnitt på huvudmannanivå. I en sådan jämförelse ser Falköping ut att ha underrapporterat med 86 procent, men detta stämmer alltså inte om man tar hänsyn till inköpen av digitala läromedel, som inte ska räknas in i genomsnittet som rapporteras till Skolverket.

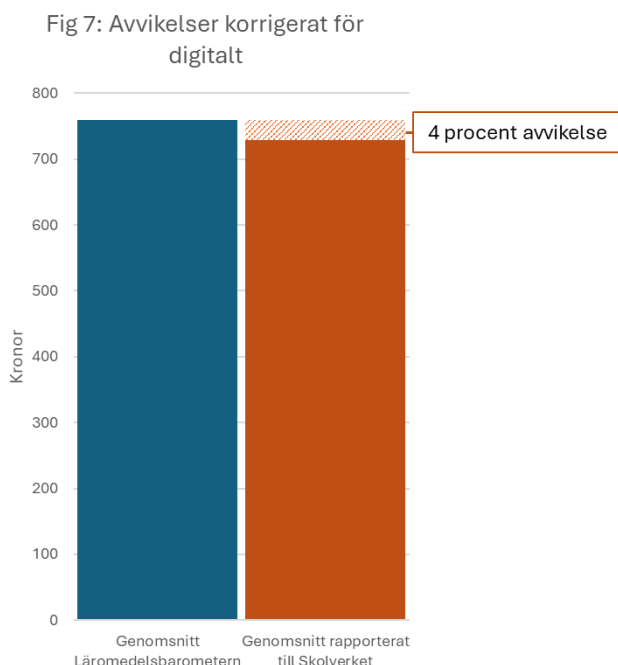


Eftersom det inte går att göra jämförelser för varje kommun behöver analysen istället göras på aggregerad nivå, för alla 256 sökande kommuner.



En sådan analys visar att det viktade medelvärdet för alla sökande kommuner under de tre åren 2020-2022 enligt Läromedelsbarometern är 878 kronor. Det viktade medelvärdet för kostnadsberäkningen som rapporterats till Skolverket är samtidigt 729 kronor. I genomsnitt har kommunerna därmed uppgett 17 procent lägre utgifter till Skolverket än vad Läromedelsbarometern indikerar (figur 6). Medianen för procentuell avvikelse är 19 procent för låga utgifter, vilket indikerar att en del kommuner drar upp genomsnittet något.

För att säkerställa att jämförelsen visar det vi vill behöver vi **kontrollera för faktorn digitala läromedel**, som inte omfattas av statsbidraget.



Om man kontrollerar den aggregerade genomsnittliga kostnaden enligt Läromedelsbarometern mot aggregerade digitala inköp enligt Läromedelsföretagens försäljningsstatistik så framträder en annan bild (figur 7). På övergripande nivå fluktuerar försäljningen av digitala läromedel något år till år: **Mellan 12 och 15 procent av den totala läromedelsförsäljningen till grundskolan utgjordes under åren 2020-2023 av helt digitala läromedel.**

En digital andel om 12-15 procent ger därmed att **avvikelsen på övergripande nivå varit någonstans runt 4 procent**. En underrapportering på mellan 3 och 5 procent är väsentligt mer modest än 17 procent. Frågan är om det går att dra några större slutsatser av en sådan avvikelse i rapporteringen eller om den kan sägas vara en naturlig standardvariation.

För *fristående huvudmän* så är det svårare att göra motsvarande jämförelse, eftersom deras inköp genom Läromedia inte är offentlig uppgift. Det är därför fullt möjligt att friskolor underrapporterat till Skolverket i en högre, eller lägre, omfattning än de kommunala huvudmännen. Eftersom de utbetalda medlen som gått till fristående huvudmän enbart utgör 16 procent av det totala beloppet, så är det dock tydligt att diskrepansen mellan utbetalda medel och faktisk försäljningsutveckling inte kan förklaras av att friskolor rapporterat för låga kostnader.

### **Slutsatser**

På övergripande nivå så finns inga tydliga tecken på att kommuner systematiskt har underrapporterat sina historiska kostnader för läromedel och det är därför inte orsaken till att det saknas en kvarts miljard kronor i försäljningsstatistiken. Fristående huvudmän är svårare att kartlägga, men står för en så pass liten del av det totala beloppet att de omöjligen kan förklara diskrepansen.

Sammantaget verkar alltså underrapportering inte kunna förklara hela diskrepansen på drygt 250 miljoner mellan utbetalda medel och faktiskt försäljningsutveckling. Brister i rapportering kan dock fortfarande förklara delar av avvikelsen, vilket understryker behovet av korrekt självrapportering i kommande bidragsomgångar, vikten av officiell statistik och allmänt kända och accepterade definitioner av läromedel samt adekvat uppföljning av rapporteringen från Skolverkets sida.

## Har inköp uteblivit trots utbetalt stöd?

En annan tänkbar förklaring till den observerade diskrepansen mellan utbetalda medel och sålda läroböcker är att huvudmän gjort bedömningen att man kunnat söka stödet, men att man därefter av olika skäl inte använt de pengar som man fått från Skolverket.

Skolverket genomförde informationsinsatser i samband med att statsbidraget utformades. Läromedelsföretagens bedömning är att den absoluta majoriteten av huvudmännen har känt till statsbidraget. Detta grundas i att den absoluta majoriteten sökte stöd och även på att bland de kommunala huvudmän som inte sökte pengar så har kommunerna gjort en bedömning att man inte uppnått villkoren i förordningen.

Däremot är det sannolikt att inte alla inköpsansvariga, i många fall rektorer, hunnit sätta sig in i och planera för användande av bidraget. Det kan alltså vara så att på grund av att statsbidraget är nytt och tillkom mitt under ett läs- och budgetår, så har de individer som ansvarar för de faktiska inköpsbesluten av läromedel inte varit tillräckligt informerade om stödets utformning och möjligheten att införskaffa ytterligare läromedel utöver huvudmannens, skolenhetens eller skolområdets egen budget. Statsbidraget hann kanske helt enkelt inte sätta sig i organisationerna och påverka planeringen av inköp. Några exempel från verkligheten bekräftar att detta är en problematik som funnits, dock inte hos alla huvudmän.

*Lunds kommun* har i sin årsrapport för 2023 konstaterat att man sannolikt kommer behöva betala tillbaka 6,2 miljoner av sitt mottagna stöd, vilket Sydsvenskan rapporterade den 6 mars. Återbetalningen beror på att man enbart kunde använda 800 tkr av det totala bidraget på 7 miljoner kronor under 2023. Detta beror i sin tur på att inköpsbesluten är decentraliserade och att det är rektor som fattar beslut om inköp utifrån sina behov och sin budget. Det har saknats en överblick hos rektor över vad kommunen totalt köpt in och om det därmed fanns utrymme för ytterligare inköp. Jämfört med det aggregerade utfallet där omkring 50 procent av utbetalda medel ser ut att ha använts är Lunds exempel extremt, med endast 11 procent använda medel jämfört med den utbetalda summan. Motsvarande låga andel som i Lunds fall har inte observerats hos andra huvudmän.

I *Göteborgs stad*, som var den största enskilda bidragsmottagaren, skriver grundskoleförvaltningen i sin årsrapport för 2023 att det finns risk för att 20 procent av läromedelsstödet kommer behöva återbetalas till staten. Det motsvarar cirka 5,4 miljoner kronor. Det framgår inte varför denna risk finns, men den enda mekanismen som enligt förordningen leder till återbetalningskrav är om bidraget inte använts för rätt ändamål.

*Malmö stad* har enligt grundskoleförvaltningens årsanalys 2023 använt hela det rekviderade beloppet på 18,8 miljoner och har hanterat bidraget på det sätt som förordningen stipulerar. Det innebär att kommunen först säkerställt att man finansierat läromedel motsvarande sin genomsnittliga kostnad, därefter har bidraget använts till ytterligare inköp. Malmö gjorde en fördelning per skola vilket gjorde att skolorna visste

vad de hade att handla för. Inköpen skedde ute i verksamheten, men staden har kunnat göra en ekonomisk uppföljning.

*Örebro kommun* fördelade ut hela bidraget till skolorna men har ännu inte följt upp användningen av pengarna. Detta sker inom ramen för förvaltningens kommande årsanalys.

Enligt årsredovisningen för grundskolenämnden i *Västerås stad* har statsbidraget lett till ökade kostnader om 7,5 miljoner kronor vilket i grova drag, men inte helt och hållet, motsvarar det beviljade beloppet om 7,6 miljoner.

*Helsingborgs kommun* anger i sitt årsbokslut för Barn- och utbildningsnämnden att hela det beviljade beloppet om 7,4 miljoner kronor prognosticeras bli godkänt.

*Nacka kommun* erhöll 5,8 miljoner kronor i statsbidrag och har rapporterat ökade kostnader för läromedel jämfört med budget om 6,5 miljoner kronor.

*Kungsbacka kommun* uppger att man prioriterat att uppfylla förutsättningarna för att få hela den tilldelade ramen för inköp av tryckta läromedel och konstaterar att kommunen lyckades använda det fullt ut.

Skolchefen i *Vimmerby kommun* uppger för *Vimmerby tidning* att det var kort om tid att ansöka och att inköpen för 2023 redan var gjorda. För att kunna ta del av statsbidraget gjorde kommunen buffertinköp för kommande läsår, fakturorna betalades dock under 2023.

*Krokoms kommun* uppger till *Jämtlands tidning* att det var komplext att söka statsbidraget på grund av kraven på att redogöra för de senaste tre årens kostnader och att svårigheten låg i att få kännedom om ansvariga inköpare på skolorna tillsammans med konteringsansvariga gjort det på ett sätt som innebär spårbarhet. Kommunen vet i dagsläget inte om man kommer kunna räkna hem alla tilldelade medel under 2023, eller om man kommer att bli återbetalningsskyldiga.

Även om Lund sticker ut, så är grundproblematiken i deras fall knappast unik. Den kommunala organisationen är omfattande och inte sällan decentraliserad. Många huvudmän har decentraliserade inköpsmodeller för läromedel. Detta är en av många, bland annat Facken inom utbildning, förordad modell att det är rektor som i samarbete med lärare ska fatta beslut om vilka och hur många läromedel som ska köpas in och att dessa inköp görs inom ramen för skolans budget. Det finns inga skäl att tro att svenska huvudmän förändrat sin modell för hur läromedel köps in på grund av statsbidraget.

Skolverket har däremot, vid tidpunkten för denna rapports framtagande, inte fått några indikationer från någon huvudman om återbetalning av statsbidrag. I takt med att fler

kommuner färdigställer sina årsbokslut, årsrapporter och dylikt, kommer det bli möjligt att systematiskt följa upp om fler huvudmän haft problem med att hinna med att använda det utbetalda stödet och kommer behöva återbetala pengar.

Att huvudmän sökt medel men inte kunnat eller hunnit använda pengarna är, trots att sådana uppgifter ännu inte inkommit till Skolverket, förmodligen en mycket viktig förklaring varför det ser ut att saknas 260 miljoner av det utbetalda stödet.

Statsbidraget tillkom mitt under ett läs- och budgetår och rektorer och andra inköpsansvariga hann eller kunde därför inte planera för nya inköp, alternativt hade inte en tillräcklig överblick över huvudmannens totala inköp och fick därmed låg kännedom om utrymmet för ytterligare inköp som kunde finansieras av statsbidraget. Administrativa utmaningar i kombination med dåliga förutsättningar att planera för de extra inköp som statsbidraget gav utrymme för jämte att huvudmän sökt pengar men inte kunnat använda stödet är troligen viktiga delförklaringar till att stödet antingen inte sökts eller inte nått hela vägen fram till faktiska inköp.

Förhoppningsvis kommer statsbidraget med tiden bli mer inarbetat i huvudmännens organisationer och bli en mer naturlig del i planeringen och budgeteringen av verksamheten, även för rektorer och lärare som ansvarar för inköp.

## Huvudmän som inte sökte hela eller delar av ramen

Totalt betalades 533 miljoner ut till samtliga huvudmän, jämfört med en total bidragsram på 685 miljoner kronor. Skillnaden på 152 miljoner, eller 22 procent, förklaras av att alla huvudmän inte sökte statsbidraget alls, och att vissa huvudmän sökte delar av det belopp de var berättigade till. De 152 miljoner som staten allokerat men som inte rekviderats är pengar som hade kunnat gå till fler läroböcker till eleverna. Därför är det viktigt att undersöka orsaker bakom de uteblivna ansökningarna. Förklaringen till denna skillnad ligger bland annat i hur statsbidraget var utformat.

### Huvudmän som inte sökte pengar alls

Totalt avstod 192 huvudmän från att söka pengar från staten. Av dessa var 34 kommunala huvudmän. Det motsvarar 11,7 % av det totala antalet kommuner i Sverige. 158 fristående huvudmän sökte inte bidrag. Det motsvarar cirka 28 % av de fristående huvudmännen som omfattades av statsbidraget.

Den totala summan medel som inte söktes av dessa huvudmän uppgår till drygt 96 miljoner kronor. Av dessa står kommunala huvudmän för drygt 82 miljoner och fristående för cirka 13,7 miljoner. Specialpedagogiska Skolmyndigheten, som också hade möjlighet att söka bidrag, avstod också från att söka medel.

Bland de kommuner som inte alls sökte bidrag återfinns 10 stycken som hade en bidragsram över 2 miljoner kronor. Dessa 10 kommuner svarar för 59 miljoner av de osökta pengarna, motsvarande 60 procent. Det är också dessa 10 kommuner som Läromedelsföretagen riktat in sig på, för att förstå orsakerna bakom att medel inte söktes. Vi har även riktat frågor till de fristående huvudmän med störst bidragsram som inte sökte stödet.

### Huvudmän som bara sökte delar av sin bidragsram

När det gäller huvudmän som rekviderade pengar, men inte hela den sökbara bidragsramen så berörs 73 fristående och 34 kommunala huvudmän. I vissa av dessa fall handlar det om rena felräkningspengar (till exempel Sjöbo kommun, som hade en skillnad mellan sin bidragsram och beviljat belopp som uppgick till totalt 60 kronor, medan Kristna skolföreningen i Örkelljunga hade en motsvarande diskrepans på 1 krona).

I de flesta fall rör det sig dock om väsentliga belopp. Totalt var det nästan 56 miljoner kronor som *inte* söktes av dessa 107 huvudmän. Här syns en stor skillnad mellan kommunala och fristående huvudmän, där kommunerna stod för drygt 52 miljoner av det icke-sökta beloppet medan de fristående stod för 3 miljoner. Av de huvudmän som inte sökte hela sin bidragsram står Stockholms stad för den absolut största delen, 38 miljoner kronor eller 68 procent.

### Identifierade orsaker bakom uteblivna ansökningar

*Stockholms stad* har till tidningen *Mitt i uppgett* att orsaken till att man bara sökte en bråkdel av sin tilldelade ram var att förvaltningens och skolans budget redan var lagd när Skolverkets anvisningar kom i april och att staden insåg för sent att man uppfyllde villkoren för statsbidraget. Det fanns enligt staden därför inte möjlighet att så sent på året köpa in läromedel och bokföra detta på 2023.

*Växjö kommun* har till SVT uttalat att kommunen hade en tuffare ekonomisk situation under 2023 och därför inte kom upp i den summa som man i genomsnitt satsat 2020, 2021 och 2022. Det innebär att kommunen inte kunde söka statsbidrag.

Det har i den direkta dialogen med huvudmän också framkommit att villkoren för att söka medel ansetts vara komplicerade. Det kan ha saknats resurser eller rutiner för att beräkna den faktiska genomsnittliga historiska kostnaden per elev. För att inte behöva återbetala medel har det därför inträffat att huvudmän valt att inte söka alls.

Det finns också en uppfattning om att statsbidragets utformning straffat aktörer som skött sig och satsat på läromedel. Detta bekräftas i kontakterna med de kommunala huvudmännen som inte sökt medel. I sex sådana fall så har satsningar som genomförts under jämförelseåren 2020-2022, det vill säga innan statsbidragets tillkomst, inneburit att den genomsnittliga kostnaden för läromedel ökat. Genomsnittskostnaden har därmed med råge överstigit den normala budgeten eller kostnaden för läromedel, vilket i praktiken omöjliggjort för huvudmännen att söka statsbidraget, då de därmed inte nådde upp till kraven i förordningen. Dessa sex huvudmän hade en total gemensam bidragsram på över 44 miljoner. I några av dessa fall meddelar kommunerna att de sannolikt inte kommer kunna söka statsbidraget under 2024 eller 2025 heller, såvida inte statsbidragets regler förändras.

I ytterligare fall förekommer det att tidigare statsbidrag, så som Skolmiljarden som tillkom mot bakgrund av pandemin, inneburit att man tidigare köpt in extra läromedel och därefter anpassat budgeten för 2023 utifrån dessa tidigare inköp. Behoven av ytterligare inköp har alltså ansetts vara lägre än tidigare och man har därmed beslutat att inte finansiera läromedel upp till det historiska genomsnittet för att kunna söka statliga medel.

Av de kommunala huvudmän som inte alls sökte statsbidrag prognosticerade 50 procent ett underskott i verksamheten för 2023, enligt SCB. Det är därför inte osannolikt att den kommunala ekonomin haft en avgörande betydelse för om dessa kommuner kunnat nå upp till sina historiska genomsnitt eller inte.

Att stödet utformades på det sätt som det gjordes måste man samtidigt ha förståelse för. Huvudsyftet med reformen var att stimulera en nettoökning av läroböcker till eleverna. Därför var det nödvändigt att på något sätt styra stödet så att

huvudmännen ökade sina inköp, snarare än att använda stödet för att täcka befintliga kostnader för läromedel.

Man måste samtidigt ha förståelse för att huvudmännen av flera orsaker kan ha saknat rutiner och administrativ vana att hantera läromedel på det sätt som förordningen krävde. Det har exempelvis hittills inte funnits någon officiell definition av vad ett läromedel är, inte heller hur man på huvudmannanivå ska skilja mellan digitala, tryckta och läromedel som definieras som *blended*. Därför saknades också bokföringsrutiner och kunskap i huvudmännens organisationer för att enkelt kunna avgöra den historiska kostnaden för tryckta läromedel med eller utan digitala komponenter. Ansökningar kan därmed av denna orsak ha uteblivit.

I teorin är utformningen logisk. Bristen på förhandsinformation om att stödet var på gång innebar dock att ovanstående beskrivna problem på olika sätt minskade effekten av stödet. Staten hade på olika sätt kunnat förbereda huvudmännen på statsbidraget, till exempel genom att på förhand etablera en definition av olika kategorier av läromedel och genom att styra mot en mer enhetlig bok- och kostnadsföring av läromedel. Utöver det hade staten, tillsammans med till exempel SKR, kunnat ta fram riktlinjer för stödet och hur det var tänkt att användas.

Reformen infördes hastigt, dock med goda grunder och baserat i det beredningsarbete som bland annat Läromedelsutredningen genomfört. Statsbidraget kom ändå som en överraskning för många. Läromedelsföretagen hade till exempel inte kännedom om att tankar på ett statsbidrag fanns i Regeringskansliet. Hade beredningen av statsbidragets utformning varit mer omfattande hade synpunkter på dess utformning sannolikt kunnat inhämtas, och några av de fallgropar som nu fanns hade kunnat undvikas.



## Källor för datainsamling

I arbetet med denna utvärderingsrapport har ett antal källor använts för att få en så stor mängd datapunkter som möjligt. Följande statistik och data har använts.

### **Förlagens försäljningsstatistik.**

Läromedelsföretagens medlemmar står för cirka 95 procent av utgivningen av läromedel i Sverige. Årligen sammanställs branschgemensam statistik över försäljningen av läromedel per år. 12 medlemsföretag deltar i statistiksammanställningen, det är också dessa 12 förlag som i den absoluta merparten av fallen ger ut läromedel till grundskolan. I denna rapport har dessa uppgifter använts för att kontrollera huruvida det statliga tillskottet till huvudmännen de facto lett till ett nettotillskott av läromedel.

Eftersom försäljningsstatistiken omfattar alla förlag som producerar och säljer läromedel riktat till de skolformer som statsbidraget och förordningen omfattar, och eftersom statistiken mäter faktisk försäljning snarare än uppskattad eller prognosticerad sådan, så är dessa data av hög tillförlitlighet för att mäta och följa upp statsbidragets utfall. Eftersom branschorganisationens medlemmar inte står för 100 procent av utgivningen av läromedel i Sverige så finns dock en felkälla kopplat till detta, som man behöver vara medveten om. Försäljningsstatistiken är inte heller nedbruten per huvudman, vilket kan sägas vara en brist i sammanhanget.

I branschens statistik delas läromedel in i de tre kategorierna;

- 1) *tryckta läromedel*,
- 2) *blended*, vilket är tryckta läroböcker med digitala komponenter och,
- 3) *digitala läromedel*.

De faktiska försäljningssiffror som figurerar i denna utvärderingsrapport handlar uteslutande om kategorierna 1) och 2), det vill säga tryckta läroböcker samt läroböcker med digitala komponenter. Det är också dessa kategorier som omfattades av förordning 2023:86 och som huvudmännen följaktligen kunde få bidrag för.

### **Läromedelsbarometern**

Utöver branschens direkta försäljningsstatistik används även data från Läromedelsbarometern, som är Läromedelsföretagens årliga statistikredovisning och analys av kommunala huvudmäns läromedelsinköp. Läromedelsbarometern utgår från data som samlats in från återförsäljaren Läromedia, som står för den absoluta merparten av försäljningen direkt till slutkund, det vill säga huvudmännen.

Läromedelsbarometern innehåller data nedbrutet per kommun. Fristående huvudmän är däremot inte inkluderade i Läromedelsbarometern, då uppgifter om deras inköp från Läromedia inte är att betrakta som en offentlig uppgift och därför inte heller är kända för Läromedelsföretagen.

Läromedelsbarometern möjliggör vissa jämförelser mellan huvudmännens självrapporterade uppgifter som lämnats till Skolverket i samband med ansökan om rekvisering av medel från statsbidraget.

Läromedelsbarometerns data omfattar också digitala läromedel eftersom det inte går att skilja ut andelen digitalt kontra tryckt eller blended i nedbrytningen per huvudman. Denna diskrepans behöver beaktas i den fortsatta jämförelsen i denna rapport.

### **Kommunernas rapporterade kostnader för läromedel**

Villkoren för statsbidraget har varit sådana att, för att säkerställa att ett nettotillskott sker, så har huvudmännen rapporterat in sin genomsnittliga kostnad per elev över de senaste tre åren (2020–2022) till Skolverket. Dessa kostnader ska enbart omfatta kostnader som kan hänföras till de läromedel som omfattas av statsbidraget enligt förordningens definition. Skolverket har i sin hantering av stödet inte begärt att huvudmännen ska bevisa sina rapporterade uppgifter om medelkostnad per elev. Eftersom statistiken utgörs av självrapportering och det i dagsläget saknas gemensamma definitioner och modeller för att kostnadsföra läromedel på ett likriktat sätt, så finns det inga garantier för att de självrapporterade uppgifterna stämmer eller går att jämföra på detaljerad nivå.

### **Skolverkets statistik**

En del i Skolverkets handläggning av statsbidraget har varit att räkna ut bidragsramar för varje enskild huvudman. Utöver detta har Skolverket listat rekviserat och beviljat belopp per huvudman.

### **Uppgifter direkt från huvudmän**

En del i datainsamlingen har varit direkt dialog med olika huvudmän, för att ge en kvalitativ prägel där också bakomliggande förklaringar till olika utfall i statistiken kan få förklaringar. Uppgifter har också inhämtats från mediareportering runt frågan.

## Slutord från ordförande

Jag har arbetat i läromedelsbranschen i många år och kan konstatera att intresset för läromedel sedan den så kallade Läromedelsutredningen tillsattes ökat väsentligt. Innan dess var det en fråga som mestadels avhandlats av de närmast berörda eller handlade om annat än varför läromedel är viktiga. Läromedelsutredningens slutsatser om att det länge rått brist på kvalitativa läromedel gjorde att vi fick en diskussion vars fokus varit på behovet att säkra tillgången till läromedel och det värde som läromedel bidrar med till undervisningen och elevernas möjlighet att nå sina mål.

Frågan om att stärka elevers tillgång till läromedel har ett brett politiskt stöd där både den tidigare och nuvarande regeringen har varit involverade på olika sätt. Även om den här rapporten behandlar det riktade statsstödet till vissa läromedel som lanserades under 2023 så kan man inte bortse från att stödet är en del av en större rörelse som sattes igång av den förra regeringen och som nu fortsätter med den nuvarande. Följer man frågan så är det också tydligt hur många som är och har varit engagerade - lärare, elever, föräldrar och politiker från den lokala nivån ändå upp på nationell nivå har på olika sätt uttryckt betydelsen av ökad tillgång till läromedel i skolan.

Även om statsbidraget under sitt första år har vissa barnsjukdomar så är den politiska ambitionen bakom stödet, tillsammans med den förändrade lagstiftningen som träder i kraft till sommaren, ett steg i rätt riktning. Intentionen om en faktisk ökning av tillgången till läromedel går inte att ta fel på – något som visar sig i regeringens beslut om att låta den del av stödet som inte användes under 2023 flyttas över till 2024.

Som slutsatserna i rapporten visar kan bristen på definition av läromedel, avsaknad av statistik och decentraliserade inköpsrutiner i kombination med tidsbrist till stor del förklara varför stora delar av stödet under dess första år inte nådde fram. När huvudmännen nu är mer förberedda och den kommande lagstiftningen tydligt definierar vad ett läromedel är, borde utfallet bli bättre. En justerad utformning är annars nödvändig.

Ojämligheten mellan hur mycket svenska skolor lägger på läromedel berörs inte i denna rapport, men då svenska skolor lägger under en procent av sin totala kostnad per elev på läromedel uppfattar Läromedelsföretagen att regeringen i nuläget valt att inrikta stödet på att höja tillgången till läromedel generellt. För att nå det uttalade målet om en mer likvärdig skola innebär det i förlängningen att ett eventuellt långvarigt stöd behöver omformas.

Varje ny lärobok i skolan ökar våra elevers möjlighet att lära och att nå sina mål i skolan och i livet.

Stefan Persson  
Ordförande i Läromedelsföretagen